

SCALFARO
DALLA COSTITUENTE
AL QUIRINALE
CINQUANT'ANNI DI STORIA ITALIANA

a cura di Giovanni A. Cerutti

INTERLINEA


Sommario

SALUTI	
Marianna Scalfaro	P. 9
Paolo Cattaneo	» 10
Cesare Emanuel	» 11
INTRODUZIONE	
Da Novara al Quirinale: cinquant'anni di storia italiana (GIOVANNI A. CERUTTI)	» 13
PARTE PRIMA	
COSTITUENTE, PARLAMENTO, GOVERNO	
Il contributo dei cattolici alla fase costituente: la formazione della Carta fondamentale (PAOLO POMBENI)	» 23
La candidatura alla Costituente (DORINO TUNIZ)	» 57
Prima della presidenza. Oscar Luigi Scalfaro dalla Democrazia cristiana alle istituzioni (ALFREDO CANAVERO)	» 63
PARTE SECONDA	
IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA	
Lo stabilizzatore della transizione (MARZIO BREDA)	» 87
Il Presidente a difesa della Costituzione (DAVIDE GALLIANI)	» 95
Una presidenza al servizio del Paese (MICHELE ZOLLA)	» 105
PARTE TERZA	
L'AZIONE POLITICA	
Un credente laico (GIANNINO PIANA)	» 111
Una laicità vissuta (AUGUSTO FERRARI)	» 129
Il Presidente della cittadinanza liberale (ANNA ELISABETTA GALEOTTI)	» 131
La dignità della politica (EZIO LEONARDI)	» 139
PARTE QUARTA	
DIMENSIONE SOCIALE E DIMENSIONE INTERIORE	
La promozione della legalità (LUIGI CIOTTI)	» 145
Al fianco dei più poveri (DANIELA SIRONI)	» 149

Edizione promossa dall'Istituto storico della Resistenza e della società contemporanea nel Novarese e nel Verbano Cusio Ossola "Piero Fornara" presso cui Interlinea pubblica la serie "Studi dell'Istituto Storico Fornara" all'interno della collana "Studi storici"

I saggi raccolti in questo volume sono stati presentati al convegno "Novara e il suo Presidente" organizzato dall'Istituto storico della Resistenza e della società contemporanea nel Novarese e nel Verbano Cusio Ossola "Piero Fornara" che si è svolto a Novara presso l'Aula magna dell'Università "Amedeo Avogadro" il 31 gennaio e il 1° febbraio 2014. Si ringrazia Guido Dell'Aquila per la collaborazione prestata nella conduzione della giornata del 1° febbraio.

Progetto di edizione con il contributo di Fondazione CRT

 **Fondazione
CRT**

© Novara 2019, Interlinea srl edizioni
via Mattei 21, 28100 Novara, tel. 0321 1992282
www.interlinea.com
Stampato da Italgrafica, Novara
ISBN 978-88-6857-017-0

In copertina: l'ultimo saluto alla bandiera di Oscar Luigi Scalfaro da Presidente della Repubblica (archivio privato)

Alla presidenza dell'Insmli (CLAUDIO DELL'AVALLE)
Il mondo interiore di un credente (GIANNI COLOMBO)

p. 153
» 179

APPENDICE

Il "mio" De Gasperi (OSCAR LUIGI SCALFARO)

» 185

Notizie sugli autori

» 191

Il Presidente a difesa della Costituzione

1. Il Capo dello Stato tra monocraticità e contesto di riferimento.

Oscar Luigi Scalfaro, molto probabilmente, non sarebbe stato eletto Presidente della Repubblica se non fosse stato precedentemente magistrato, membro della Costituente e politico. Esperienze che indubbiamente hanno molto pesato nella sua elezione e sulle quali tornerò. Prima di entrare nel merito del settennato, devo fare due premesse.

La prima: quando analizziamo il ruolo del Capo dello Stato dobbiamo sempre tenere in considerazione che ci stiamo confrontando con l'unica istituzione monocratica prevista nel nostro ordinamento. Ciò significa che il Presidente della Repubblica, quando decide, decide da solo. Il che può essere positivo, ma anche tremendamente complicato prendere, poiché è difficile, nella propria solitudine, assumere decisioni fondamentali per la vita del Paese. Il Presidente del Consiglio, che è un organo individuale, almeno si confronta con i ministri e, in ogni caso, da un punto di vista giuridico, il ruolo decisivo non è né del Presidente del Consiglio né dei ministri, ma dell'organo collegiale Consiglio dei ministri. La stessa cosa vale per il Parlamento, organo collegiale per definizione. Nel medesimo senso, anche la Corte costituzionale non avrebbe senso immaginarla se non come organo collegiale.

La conseguenza di questo primo aspetto è che inevitabilmente assumono rilevanza decisiva i tratti caratteriali di ogni singola persona che occupa lo scranno quirinalizio.

La seconda: i poteri del Capo dello Stato dipendono in misura rilevante dal contesto contingente nel quale è chiamato a operare. Non solo il contesto storico e politico, ma anche quello sociale ed economico. Il ruolo del Presidente della Repubblica, non vi è dubbio, dipende in misura prevalente dal contesto nel quale è chiamato a operare: reagisce alle sollecitazioni, difficilmente ricopre il ruolo di attore protagonista e, quando accade, è più che altro tirato nell'agone politico.

Soffermiamoci ancora un attimo su queste prime due caratteristiche della figura presidenziale. Riguardo alla prima, non c'è dubbio che Scalfaro, quando arriva al Quirinale, è una persona dalla indiscutibile esperienza politico-parlamentare. Lo stesso possiamo dire per Giorgio Napolitano, ma non così, per esempio, per Carlo Azeglio Ciampi. In riferimento alla seconda, Scalfaro opera

in un contesto a dir poco problematico, come vedremo successivamente in dettaglio. Tangentopoli, il Trattato di Maastricht, il problema della moneta unica, il conflitto di interessi, la secessione. Non interessa evidenziare quale di queste questioni è la più importante, quello che mi preme è evidenziare il contesto complessivo che sicuramente ha influenzato la presidenza Scalfaro.

Ora, non c'è dubbio che, in periodi di crisi, che può essere politica, partitica, sociale ed economica, lo spazio occupato dal Presidente della Repubblica è destinato ad aumentare. Quando il sistema non è più in grado di assolvere alle sue funzioni, i vuoti lasciati dai partiti, dal Parlamento ma anche dal Governo devono essere colmati. Il diritto, dice un noto detto, ha orrore del vuoto. Nel nostro ordinamento le istituzioni che per loro natura svolgono questa funzione di riempire i vuoti sono la Corte costituzionale e il Capo dello Stato. Non c'è dubbio allora che in momenti di crisi il ruolo del Capo dello Stato tende ad aumentare la propria importanza.

Tuttavia non bisogna esagerare. In fondo, la politica è il regno dell'eccezione. Un esempio in questo senso è la presidenza di Giovanni Gronchi, il secondo Presidente della Repubblica, che esercitò il suo mandato tra il 1955 e il 1962. Dal punto di vista economico l'Italia non era in crisi, anzi erano gli anni del boom economico. Dal punto di vista politico-partitico, anche se si iniziavano ad avvertire i primi segnali di quella che poi sarà chiamata da Giuseppe Marini la «partitocrazia» (termine odioso, se non fosse veritiero...), il sistema politico-partitico degli anni cinquanta era ancora ben saldo, con partiti politici ben strutturati. Quindi da un certo punto di vista il sistema nel suo complesso non era immerso in alcuna crisi, anzi erano a volte anche unitari gli sforzi per superare il periodo precedente.

Eppure Gronchi è stato l'inventore delle esternazioni: ha iniziato a fare interventi che coinvolgevano il Presidente della Repubblica nelle questioni politiche. Luigi Einaudi aveva un diverso stile, scriveva come sappiamo le lettere, le sue «prediche inutili», era comunque molto più riservato nei suoi rapporti con Alcide De Gasperi. Il Presidente Gronchi era invece molto diverso, esternazioni a parte. Durante la crisi del Governo Tambroni, il Capo dello Stato rinvì al Senato il Governo nonostante i disordini di piazza che avevano causato anche morti, assumendosi evidentemente una forte responsabilità. Non voglio giudicare la questione nello specifico, solo evidenziare l'intervento del Capo dello Stato. Proviamo a pensare la stessa cosa se accadesse oggi!

In un altro caso, il Parlamento (non una novità...) non riusciva a trovare un accordo per eleggere i giudici della nuova Corte costituzionale, nata effettivamente solo nel 1956. Gronchi intervenne direttamente per sbloccare lo stallo, garantendo la nomina di un giudice di destra, di modo da far passare nelle aule parlamentari il candidato di sinistra. Ancora una volta, non è il merito della questione che voglio discutere, ma evidenziare come, a partire dalla presidenza Gronchi, il ruolo del Presidente della Repubblica abbia assunto una fisionomia molto marcata, nonostante l'assenza di una situazione più generale definibile di crisi.

Queste considerazioni introduttive servono per smitizzare la figura e il ruolo del Capo dello Stato. Non c'è dubbio che in periodi di crisi i suoi poteri tendano a espandersi, ma, allo stesso tempo, anche in periodi non segnati da crisi non ci sono mai stati Presidenti notai. Appartiene al mito pensare che al Quirinale siede un passacarte, indifferente al contesto.

E se si dovesse individuare quale organo influenza in modo più rilevante il ruolo e i poteri del Presidente, ebbene dovremmo pensare al Parlamento più che al Governo. È il Parlamento che impone certi comportamenti al Presidente della Repubblica. Qualcuno pensa che Giorgio Napolitano non aveva niente altro da fare nella vita che stare altri anni al Quirinale? Possiamo criticare (e chi scrive ha giudicato poco persuasive alcune scelte del Presidente Napolitano, come la nomina di Monti a senatore a vita, l'uso del potere di grazia, il ruolo nella guerra in Libia e altro), ma bisogna anche essere obbiettivi: il ruolo del Presidente della Repubblica viene limitato solo se la classe politica adempie alle sue funzioni. Se viene meno ai suoi compiti, coinvolgendo Parlamento e conseguenza Governo, allora il ruolo del Presidente, piaccia o meno, è destinato a diventare molto rilevante.

In altri termini: ogni Presidente della Repubblica è stato originale e unico perché ogni persona è originale e unica e ogni contesto storico è irripetibile. Scansiamo miti, scendiamo dal mondo immaginario per calarci nella concretezza di ogni esperienza costituzionale, semmai evidenziando che quella italiana è per certi aspetti unica e originale, poco paragonabile con altre, come purtroppo sappiamo bene.

2. La genesi della presidenza Scalfaro e la precedente presidenza Cossiga

Quali sono le caratteristiche principali del settennato Scalfaro, soprattutto da un punto di vista costituzionale? Non ho dubbi: il nucleo della presidenza Scalfaro è stato la difesa della Costituzione. L'intransigente, testarda e a volte anche rischiosa difesa della Costituzione.

Prenderò in esame dei momenti significativi della presidenza Scalfaro, anche se penso obbligatorio tornare un momento agli ultimi due anni della precedente presidenza Cossiga, che definire burrascosi mi pare poco. Ancora una volta niente di veramente eccezionale, nel senso che ogni Presidente è unico e per certi aspetti appunto eccezionale, ma certo è che negli ultimi due anni della presidenza Cossiga, dalla caduta del muro di Berlino al 1992, il Presidente della Repubblica assunse delle decisioni mai prese in precedenza. Non solo uniche e originali, ma, questo il punto, veramente problematiche.

Alcuni esempi. Da Luigi Einaudi a Sandro Pertini tutti insieme i Presidenti della Repubblica avevano rinviato al Parlamento venti leggi. Il Presidente Cossiga da solo ne ha rinviate ventitré. Nessun rinvio di Cossiga può dirsi contrario a

Costituzione, ma questo non ci esime da sollevare qualche perplessità, in fondo in alcuni casi la quantità è qualità.

Altra questione indicativa quella dei senatori a vita. Fino a Pertini, tutti i Presidenti avevano interpretato la disposizione costituzionale (art. 59, II c.) - che non chiude ma lascia aperte almeno due possibilità - considerando che cinque è il numero massimo di senatori a vita che possono essere presenti in Senato. In effetti, Pertini per primo la interpretò diversamente: ogni Presidente aveva la facoltà di nominare cinque senatori a vita. Cosa accadde? Che Pertini ne nominò cinque in cinque anni, ma Cossiga, che era Presidente del Senato quando Pertini nominò i cinque senatori a vita, diventato Presidente della Repubblica confermò l'interpretazione estensiva, con una differenza di non poco conto: il Presidente Cossiga nominò cinque senatori a vita nel giro di due mesi.

Ancora una volta, come nel caso del rinvio delle leggi, anche in questo non vi fu alcuna violazione della Costituzione, ma i problemi non mancarono. La nomina di cinque senatori a vita in cinque anni difficilmente può essere critica per aver voluto influenzare numericamente la maggioranza parlamentare. Cinque senatori a vita in blocco, nel giro di due mesi, invece, è quanto meno sospetta. Ed anche se così non fosse, il metodo, quando discutiamo dal Quirinale, è fondamentale tanto quanto il merito: la quantità è qualità.

Un altro esempio è l'interpretazione del ruolo di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura. Più o meno tutti i Presidenti in questa veste hanno assunto un ruolo certamente non notarile. Ricordo per esempio Giovanni Leone, anche per la sua esperienza, di studioso e di costituente attento ai temi della giustizia.

Certo è che non era mai accaduto quello che accadde con Cossiga, che si presentò nell'aula del Consiglio Superiore della Magistratura sostenendo che spettava a lui la fissazione dell'ordine del giorno e che, se i consiglieri non l'avessero seguito, avrebbe fatto uso della forza. Si presentò quindi al Csm con i Carabinieri e, cosa assolutamente inedita, tutti i membri togati presentarono le dimissioni, anche se poi le ritirarono. Devo ripetermi: ancora una volta, non ci fu nessuna violazione della Costituzione ma, chiunque lo comprenda, uno stato di grande tensione istituzionale.

L'apice a mio modo di vedere si raggiunse con il messaggio libero di cento pagine che il Presidente Cossiga inviò al Parlamento sul tema delle riforme costituzionali, proponendo alcune riforme e soprattutto anche un procedimento di riforma in parte diverso da quello previsto dalla nostra Costituzione. Come disse allora Napolitano: «Cossiga andò oltre il senso della misura». Non violò nessuna norma della Costituzione, ma andò oltre il senso della misura, inizialmente seguito da non pochi, nel tempo abbandonato da quasi tutti.

Per non dire, ovviamente, di quelle che sono passate alla storia come le "picconate". Oggi farebbero forse ridere, talmente impensabili. Ma davvero è anomalo, sicuramente non era mai successo prima, sentire il Presidente della Repubblica apostrofare con parole offensive il Presidente del Consiglio, i ministri, i parlamentari. La polemica insensata che sostenne contro i "giudici ragazzini" è

davvero insensata, se non fosse che quei giudici avrebbero finito con l'indagare anche su faccende nelle quali Cossiga poteva essere coinvolto.

Ma al peggio non vi è mai fine: il punto più basso si raggiunse quando, inimmaginabile in nessun Paese al mondo democratico, il Presidente della Repubblica criticò il Presidente della Corte costituzionale, invitandolo a presentare le dimissioni.

Utilizziamo chiarezza: il Presidente della Repubblica è un uomo in carne e ossa, non è un uomo artificiale, può esprimere il proprio pensiero, può esporre anche critiche molto forti contro il mondo politico. Ma certo sentire un Presidente della Repubblica che chiede al Presidente della Corte costituzionale di dimettersi vuole dire che si è andati oltre il senso della misura.

Il mondo politico reagì ai comportamenti di Cossiga, non era più tollerabile andare avanti in quel modo: una parte propose la messa in stato d'accusa e comunque in pochi rimasero a difendere Cossiga, anche all'interno della Democrazia cristiana.

Lo stesso Scalfaro, pur appartenente alla Dc, si schierò per le dimissioni. Un Presidente della Repubblica che si trova di fronte metà mondo politico che ne chiede le dimissioni e l'altra metà che lo vuole mettere in stato d'accusa è un Presidente finito. Il Parlamento e la classe politica - e forse non la popolazione, perché probabilmente l'opinione pubblica seguiva le esternazioni di Cossiga - avevano ormai completamente sfiduciato Cossiga.

Scalfaro, che in quel periodo era in Parlamento (anzi, era in Parlamento dalla Costituente e sicuramente ne aveva viste di tutti i colori), quando assunse il ruolo di Presidente sapeva benissimo cosa fare: non ripetere quanto fece Cossiga. O meglio: il settennato di Scalfaro nacque sulle macerie del settennato di Cossiga.

Sarà forse un caso, ma fino a Cossiga tutti presidenti della Repubblica erano stati membri della Assemblée Costituente. Tutti, nessuno escluso. Cossiga è stato il primo Presidente della Repubblica a non essere stato membro della Costituente. Chiaro che essere stato membro dell'Assemblea Costituente non è una garanzia assoluta, ma di certo rappresenta una circostanza importante. Non fosse altro per il fatto che un membro dell'Assemblea Costituente, di fronte al tema della riforma della Costituzione, difficilmente adotterà una posizione radicalmente favorevole, peraltro a modifiche non settoriali o parziali, ma generali.

L'elezione di Scalfaro si inserisce quindi in siffatto clima. Ma Scalfaro non fu solo un membro della Costituente, poiché era stato anche un magistrato. Vero che non fu quella l'esperienza più importante della sua vita, tuttavia era visto spesso anche come un ex magistrato. Dopo la strage di Capaci, in cui persero la vita Giovanni Falcone, la moglie e i componenti della scorta, l'elezione dell'ex magistrato Scalfaro rappresentò probabilmente un preciso segnale.

E, infatti, non a caso il Capo dello Stato era definitivo (e lo è ancora) come il magistrato morale, il magistrato di persuasione. Essere stato magistrato ha molto aiutato l'elezione di Scalfaro (non solo Capaci, ma ci fu anche Tangentopoli) e poi anche le sue scelte nel settennato, ad esempio nel ruolo di Presidente del Csm.

3. Le linee generali del settennato Scalfaro tra modello consensuale e modello maggioritario.

Ripercorsa brevemente la genesi della presidenza Scalfaro, si possono ora evidenziare i lineamenti generali. Particolarmente efficace sembra essere confrontare le scelte di Scalfaro con quelle del suo predecessore.

Quanti senatori a vita nominò il Presidente Scalfaro? Zero. In tutto il settennato non nominò alcun senatore a vita. Si potrebbe dire che ha semplicemente interpretato l'art. 59, II c., Cost. in modo differente rispetto a Cossiga, ma penso che significhi anche qualche cosa di ulteriore, specie per comprendere il "cuore" della presidenza Scalfaro, la difesa della Costituzione e di un ruolo del Presidente della Repubblica diverso rispetto al precedente.

Si pensi al invio delle leggi al Parlamento. Ho ricordato precedentemente che i Presidenti prima di Cossiga avevano rinviato complessivamente venti leggi, mentre il solo Cossiga ne aveva rinviate ventitré. Scalfaro ritorna a un numero accettabile, in linea con quanto era sempre avvenuto in precedenza: sei leggi rinviate nel suo settennato.

Non di meno, per valutare nel suo complesso il settennato e coglierne il tratto tipico, ci si deve affiancare all'interpretazione di Scalfaro del potere di scioglimento del Parlamento e conseguentemente a quello di nomina del Presidente del Consiglio.

Proprio allora, sulla scorta di alcune posizioni espresse dalla dottrina francese, il dibattito italiano si è iniziato a catalizzare intorno a due modelli di democrazia, quello maggioritario e quello consensuale. Non che prima non fossero argomenti dibattuti, quello che cambiò fu la prospettiva che anche in Italia si potesse concretizzare il primo modello, quello maggioritario.

Il sistema politico italiano fino al 1992 ha assunto i tratti del modello consensuale. Se si esclude la prima legislatura, le successive possono sicuramente essere descritte come consensuali piuttosto che maggioritarie. I motivi sono differenti, forse il più importante l'impossibilità per la minoranza di aspirare un giorno a diventare maggioranza, per via anche di veti internazionali.

Comunque sia, con la crisi del sistema politico di fine anni ottanta e inizio anni novanta, si iniziò a discutere di riformare in senso maggioritario il sistema politico-partitico italiano. Le discussioni potevano per la prima volta tradursi in realtà.

Ora, il modello maggioritario è relativamente semplice: il capo del governo ha un rapporto diretto con il popolo e quindi, in caso di dimissioni, non c'è altra via che tornare dal popolo, indicando nuove elezioni. Almeno è questo il modellino teorico, che nella realtà ha conosciuto non poche deviazioni. In ogni caso, quando fu il momento di decidere, il Presidente Scalfaro volle evitare l'applicazione per così dire "spiccata" del modello maggioritario.

Non saprei dire se Scalfaro fosse un radicale avversario del modello maggioritario e dei principi sui quali si basa. Secondo me, ma è un'opinione basata unicamente sullo studio e non sulla conoscenza diretta, Scalfaro non disdegnava

il rapporto diretto con il popolo, tutt'altro. Lo ha dimostrato anche dopo il settennato, quando si è immerso fra i giovani, come un nuovo Dossetti. Il punto è che Scalfaro disse: «Io ho giurato fedeltà alla Costituzione e nella Costituzione c'è scritto che, quando si presenta il Presidente del Consiglio dimissionario, il Capo dello Stato ha il dovere di verificare se in Parlamento esiste una nuova maggioranza, anche per evitare l'ennesimo scioglimento». Che tradotto significhi: forma di governo parlamentare, né più né meno.

Quindi non è facile dire se Scalfaro preferisse il modello maggioritario o quello consensuale e in fondo non è nemmeno importante, in questa sede, valutare i pregi e i difetti dei due modelli. Quello che interessa mettere in rilievo è che nella Costituzione italiana, ai tempi della presidenza Scalfaro, c'è traccia di tutto tranne che del modello maggioritario. La Costituzione è scritta e approvata dopo un ventennio nel quale il rapporto diretto fra il popolo e il Capo del Governo era una questione determinante. Basta del resto leggere il primo articolo della Costituzione: la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e, tra queste forme e tra questi limiti, vi è anche il potere del Capo dello Stato di decidere di sciogliere o meno il Parlamento.

Le cronache raccontano che, quando Silvio Berlusconi si recò dimissionario al Quirinale da Scalfaro, in quella stanza non aleggiò grande distensione. Basta pensare in fondo alle differenze caratteriali tra Oscar Luigi Scalfaro e il Berlusconi di allora, l'uomo nuovo prestato alla politica dopo ampi successi imprenditoriali, con una smania irrefrenabile di riforme. Pensandosi eletto direttamente dal popolo, la litania non poteva che essere conseguente: i "ribaltoni" sono una cosa vecchia, da Prima Repubblica, non sono più tollerabili.

Da costituzionalista non posso interessarmi (più di tanto...) le differenze caratteriali. Interessa capire chi aveva ragione da un punto di vista costituzionale.

A me sembra che vi siano pochi dubbi: Scalfaro aveva il testo della Costituzione dalla sua parte. Il Presidente del Consiglio si presentava dimissionario, perché, dopo l'uscita della Lega dalla maggioranza, non aveva più i voti in Parlamento. La Costituzione dice chiaramente che il Presidente della Repubblica è libero di decidere come comportarsi: riconfermare il dimissionario, sciogliere, dare l'incarico a un'altra persona. Incarico che può anche non andare a buon fine. Dopo le dimissioni di Prodi, il Presidente Napolitano diede l'incarico a Franco Marini e andò male. Dopo le dimissioni di Berlusconi, ha invece dato l'incarico a Mario Monti e andò bene. Così funziona una forma di governo parlamentare.

Probabilmente Berlusconi, in buona fede, aveva in mente un'altra Costituzione, ma allora è assurda l'accusa a Scalfaro di essere un avversario della democrazia maggioritaria, quando altro non ha fatto che applicare la Costituzione.

Può anche essere la migliore del mondo, la democrazia maggioritaria. Ho personalmente dei dubbi, visto che esistono segnali molto evidenti che i pregi del modello consensuale non sono di poco conto. Di là di questo, si può anche essere anche i più strenui difensori della democrazia maggioritaria, ma, dinnanzi

a un Presidente della Repubblica che giura fedeltà alla Costituzione e che deve applicare quella Costituzione, non ha alcun senso l'accusa di essere un nemico della democrazia maggioritaria (del popolo in fin dei conti...).

Purtroppo è un'accusa che ancora oggi pesa, non dico solo nel centro-destra ma anche nel centro-sinistra. Come si fa ad avere vergogna nel difendere pubblicamente l'operato di Scalfaro? Se difendo la Costituzione, difendo l'operato di Scalfaro. Si vuole modificare la Costituzione? Bene, modifichiamola ma non possiamo accusare Scalfaro di una cosa che semplicemente non era obbligato a fare: se poteva decidere diversamente dallo scioglimento, allora l'accusa di essere un nemico del popolo e della democrazia maggioritaria merita di essere rispedita al mittente. Tanto più se si considera quanto avvenne con l'esecutivo Ciampi: una forzatura forse, ma di certo tutto tranne che un comportamento del Capo dello Stato contro il popolo, anzi, come il popolo, così il Presidente Scalfaro non poteva più tollerare un Parlamento di inquisiti, peraltro presente una legge elettorale diversa, per come voluta dai cittadini. E tutti sappiamo che il Governo Ciampi non era un esecutivo formalmente in crisi e quindi il Capo dello Stato avrebbe anche potuto non farsi partecipe del sentimento popolare e decidere di non intervenire.

Per non dire poi della questione della secessione, che non è stata di poca rilevanza. La rielezione di Scalfaro fu impedita anche grazie alla convergenza di due fattori: «Mai più un Presidente antimaggioritario» e «Mai più un Presidente contro il Nord».

A volte però la nostra Costituzione andrebbe letta. Vi sono unicamente due tentativi di spiegare il ruolo complessivo del Presidente della Repubblica, la sua figura complessiva. Il primo ci dice che il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato. Il secondo aggiunge che rappresenta l'unità nazionale.

Quando il Presidente Scalfaro decise di inviare al Parlamento un messaggio libero anche per mettere in evidenza i rischi della secessione, a me sembra che altro non potesse fare. Che senso ha quindi accusare Scalfaro di essere contro il Nord? Se rappresenta l'unità nazionale, ancora una volta l'accusa deve essere rispedita al mittente, anzi forse si potrebbe rimproverare a Scalfaro di aver fatto non tutto quanto avrebbe potuto e dovuto fare.

La secessione si colloca fuori dalla Costituzione e il Presidente della Repubblica che critica la secessione altro non fa che difendere la Costituzione, esattamente come dovrebbe fare chiunque, prima di un'ipotetica riforma (o forse meglio sarebbe dire prima di una rivoluzione, visto che l'unità nazionale non la puoi riformare secondo le disposizioni previste in Costituzione, essendo principio supremo).

Il Presidente Scalfaro non era un difensore delle autonomie? Questo è un giudizio diverso. Io credo che non sia vero. Certo, non pochi democristiani tralasciarono le basi su cui nacque il partito popolare e poi la Dc, che erano anche basi favorevoli al decentramento. Può anche darsi che vi furono nel settennato Scalfaro taluni momenti in questo senso e che non a caso il suo successore, Carlo Azeglio Ciampi, abbia impresso una significativa svolta in questi ambiti, volen-

do certamente rivitalizzare oltre all'anno anche il ruolo e le funzioni dei Comuni italiani. Tuttavia, mi pare che un giudizio obbiettivo non possa disconoscere un aspetto: l'accusa mossa a Scalfaro di essere contro il Nord agì da calamita e si portò dietro anche quella di essere contro il decentramento, quando, in realtà, essere contro la secessione non significa essere contro il decentramento, ma semplicemente essere a favore della Costituzione, dell'unità nazionale, specie se si è incaricati di ricoprire la carica di Presidente della Repubblica, ossia Capo dello Stato che rappresenta l'unità nazionale, come dispone l'art. 87, I c., Cost.

Se il Presidente Scalfaro fosse ancora tra noi, alle due accuse, di essere antimaggioritario e antisecessionista, saprebbe rispondere con il suo sarcasmo: andrebbe fiero di essere contro queste due cose, perché la Costituzione sulla quale ha giurato va difesa, giorno dopo giorno.

Non c'è dubbio che il contesto nel quale Scalfaro dovette operare fu molto, molto complicato. Fu un contesto in cui alcuni elementi della democrazia maggioritaria iniziarono a entrare nel nostro sistema costituzionale, per non uscire più. Basti pensare all'elezione diretta dei sindaci, che introduce per la prima volta nel nostro ordinamento l'elezione diretta del vertice di un esecutivo, pur locale. Ovviamente si pensi anche al referendum, che segna la svolta fra il sistema proporzionale e quello maggioritario. Sarebbe divertente domandare oggi dove sono finiti tutti i sostenitori del secondo...

Oscar Luigi Scalfaro è stato un Presidente della Repubblica che ha avuto tanti meriti, il più importante dei quali è quello di aver contribuito a evitare una ulteriore delegittimazione del testo costituzionale. Si è sempre chiamato fuori dal problema delle riforme costituzionale che allora ha iniziato a interessare il nostro Paese in modo insistente. Di questo gli va dato atto e sicuramente è uno dei suoi meriti più importanti, poiché se non si difende tutti i giorni il testo costituzionale perde una delle sue caratteristiche principali, quella di tendere a durare in eterno, a differenza delle leggi e delle maggioranze parlamentari.

Si può in fondo modificare la Costituzione anche senza delegittimarla di continuo. Scalfaro lo comprese. Altri meno.

Riferimenti bibliografici

In generale, sul ruolo e la figura del Presidente della Repubblica e su alcune fondamentali attribuzioni: P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", VIII (1958), 2; Id., *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, Utet, Torino 1966; P. CALAMANDREI, *Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, in "Il Ponte", 12 (1955); G. CAPOREALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emancipazione degli atti con forza di legge*, Giappichelli, Torino 2000; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli 2010; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano 1970; C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano 1960; M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Laterza, Roma-Bari 2002; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, vol. I,

Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano, Giuffrè, Milano 2011; Id., *Il Capo dello Stato e le leggi*, vol. II, *Il concreto svolgimento costituzionale*, Giuffrè, Milano 2011; Id., *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della presidenza della Repubblica*, Egea, Milano 2012; F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA, *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Giappichelli, Torino 2012; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", I (1951), 4; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, il Mulino, Bologna 2013; Id., *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, il Mulino, Bologna 2016; *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani, M. Volpi, il Mulino, Bologna 1997; M. MANNETTI, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, "Annali", vol. X, Giuffrè, Milano 2017; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in "Archivio giuridico", CLII (1957), 1-2; N. OCCHIOCUPO, *Il Segretario Generale della presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano 1973; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano 1986; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano 2011; G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena 2015; Id., *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Mucchi, Modena 2015; M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica e i rapporti con il potere giudiziario*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Editoriale Scientifica, Napoli 2011; A. SPERDI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Giappichelli, Torino 2010; *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di L. Violini, Editoriale Scientifica, Napoli 2015; P. VIPIANA, *L'emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, Cedam, Padova 2012.

In particolare, su Scalfaro e sul suo settennato: G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in "Quaderni costituzionali", XIII (1994), 3; E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in "Quaderni costituzionali", XVIII (1999), 2; M. BREDÀ, *Scalfaro blocca il finanziamento ai partiti*, in "Corriere della Sera", 24 marzo 1998; C. DE FIORES, *Il presidente della repubblica nella transizione*, in "Democrazia e diritto", XXXV (1996), 3; S. FOLLI, *Il messaggio implicito del Presidente*, in "Corriere della Sera", 24 marzo 1998; C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in "Quaderni costituzionali", XVIII (1999), 2; F. MERLO, *Un Presidente pacificatore*, in "Corriere della Sera", 30 aprile 1999; G. PASQUINO, *Presidente e presidenza*, in "il Mulino", XLVIII (1999), 3; E. SCALFARI, *Come prima peggio di prima*, in "La Repubblica", 1 luglio 1994; O.L. SCALFARO, *La mia Costituzione. Dalla Costituente ai tentativi di riforma*, Passigli, Firenze 2005.

Una presidenza al servizio del Paese

Innanzitutto non credo che si possa dire che il settennato che toccò in sorte al Presidente Scalfaro abbia avuto inizio sotto buoni auspici. Il Parlamento era infatti riunito in seduta comune per eleggere il Capo dello Stato e aveva già votato quindici volte senza raggiungere lo scopo ed era dunque in posizione di stallo quando avvenne la strage di Capaci con l'uccisione del giudice Falcone, della sua compagna e della sua scorta. Questo avvenimento rese consapevole il mondo politico e in particolare i vertici della Democrazia cristiana che era giunto al momento di mettere da parte ogni contesa perché lo sconcerto del Paese era da allarme rosso. Proprio per questo la Democrazia cristiana, accantonate le opposte candidature al suo interno che erano state la causa della mancata elezione, decise la sera stessa di puntare su un nome nuovo e la scelta cadde su Scalfaro che poche settimane prima con un largo consenso era stato eletto Presidente della Camera e che durante le votazioni precedenti aveva sempre raccolto tredici voti ispirati da Pannella che diceva di votare per il «Pertini cattolico».

Il giorno seguente, al sedicesimo scrutinio Scalfaro diventa Presidente della Repubblica e inizia un settennato – del quale darò poche pennellate ma i cui ricordi sono ancora in me molto vivi – che gli osservatori e i commentatori politici hanno definito drammatico. Nel 1992 era esplosa al questione di Tangentopoli che nell'opinione pubblica aveva scosso la credibilità della classe politica, e aveva determinato quasi una delegittimazione di una sua larga parte. In quegli stessi momenti si verificava una inquietante perdita della capacità di acquisto della moneta che generava gravi preoccupazioni per la tenuta del quadro finanziario del Paese. Ciampi allora governatore della Banca d'Italia veniva al Quirinale e diceva: «Lo Stato ha emesso dei titoli per finanziare il debito pubblico ma ho dovuto stampare carta moneta e darla alle banche perché li acquistassero». In pratica si dava luogo a una partita di giro ed essendo difficile prevedere per quanto tempo questo sistema avrebbe retto, il rischio di insolvenza era quindi più che reale. La gravità del momento era, inoltre, largamente percepita dagli osservatori internazionali, tanto che un importante giornale di un Paese europeo ebbe a descrivere l'Italia come «un aurobus impazzito in corsa su una strada di montagn». Inoltre alla strage di Capaci facevano seguito la strage di via d'Amelio, con l'uccisione del giudice Borsellino e della sua scorta, e gli attentati di Roma, di Firenze e di Milano. Tali tragici eventi stavano chiaramente a indicare che una forza organizzata di natura criminosa approfittando della debolezza dello stato intendeva disarticolare la sua capacità di reazione per piegarlo ai suoi