

CAPITOLO XI

LA STAGIONE MAGGIORITARIA

1. La presidenza Scalfaro e la difesa della Costituzione. – 2. La “dottrina Scalfaro” e la *moral suasion*. – 3. Il rinvio a difesa delle Regioni. – 4. Le problematiche del rinvio delle leggi di conversione. – 5. Il rinvio da parte del Presidente del Senato supplente. – 6. Il Capo dello Stato, il messaggio di rinvio, il popolo. – 7. Attorno alla (possibile) rielezione di Scalfaro. – 8. La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi. – 9. Il rinvio e il principio di eguaglianza. – 10. Il rinvio e il *drafting* legislativo. – 11. Il rinvio e la difesa delle autonomie regionali. – 12. Il rinvio e il ruolo dell’esecutivo. – 13. Leggi politicamente fondamentali e democrazia maggioritaria. – 14. Il mancato “doppio” rinvio della legge Gasparri. – 15. Il mancato “doppio” rinvio della riforma Castelli. – 16. L’incrocio tra Capo dello Stato e Corte costituzionale. – 17. La riapprovazione a Camere sciolte.

1. *La presidenza Scalfaro e la difesa della Costituzione.*

La presidenza Scalfaro nacque in un contesto politico-partitico particolare: il 17 febbraio 1992 iniziò tangentopoli, le elezioni del 7 aprile segnarono l’erompere della Lega Nord e il 25 aprile Cossiga decise di dimettersi (polemicamente) in anticipo.

Gli scrutini per le elezioni del Capo dello Stato iniziarono il 13 maggio e il 23 maggio si era già arrivati al XV scrutinio senza che si fosse seriamente ipotizzata la possibilità di addivenire alla necessaria maggioranza assoluta: né Nilde Iotti né Arnaldo Forlani riuscirono ad ottenere i voti necessari.

Il giorno stesso delle votazioni al XV scrutinio, anche queste senza esito positivo, Giovanni Falcone, la moglie e tre agenti della scorta furono uccisi nella strage di Capaci. Questo evento indusse ad accelerare i tempi per l’elezione del nuovo Capo dello Stato. Ed, infatti, al XVI scrutinio, del 25 maggio, Oscar Luigi Scalfaro ottenne i voti necessari e venne quindi eletto Presidente della Repubblica (1).

(1) Lasciando la presidenza della Camera cui era stato eletto solo un mese prima. E’ Scalfaro stesso che, successivamente, sottolineerà il fatto che “sono avvenuti fatti che non erano nel conto e hanno determinato la mia elezione assolutamente non prevista”: così O. L. SCALFARO, *La mia Costituzione. Dalla Costituente ai tentativi di riforma*, Intervista a cura di G. Dell’Aquila, Passigli, Firenze, 2005, p. 138. Non si può non ricordare, a tale proposito, l’articolo con il quale Indro Montanelli commentò su *il Giornale* il giorno dopo l’elezione di Scalfaro, eletto, scrisse Montanelli, più dai mille chili di tritolo che dai mille grandi elettori.

Durante la presidenza Scalfaro si alternarono, oltre all'ultimo esecutivo Andreotti già dimissionario ma in carica al momento dell'elezione, gli esecutivi di Giuliano Amato (1992-1993) e Carlo Azeglio Ciampi (1993-1994), il primo di Silvio Berlusconi (1994-1995), quello di Lamberto Dini (1995-1996) ed, infine, i primi di Romano Prodi (1996-1998) e di Massimo D'Alema (1998-1999).

Si verificarono, inoltre, due scioglimenti anticipati: il primo, del 1994 ed, il secondo, del 1996, entrambi significativi e di una certa problematicità.

Ed, ancora, non si può non ricordare la modificazione del sistema elettorale: dopo che nel 1991, con *referendum*, si abrogò il sistema della preferenza multipla per la Camera, nel 1993, il 18 e 19 aprile, ottennero una larga vittoria il *referendum* sul finanziamento pubblico dei partiti e, appunto, quello sulla legge elettorale del Senato (2).

I diversi accadimenti fin qui ricordati – che indubbiamente ebbero notevole importanza per il ruolo complessivo del Capo dello Stato, così fortemente condizionato dal contesto storico-politico – bastano per comprendere come, senza dubbio, la situazione appunto storico-politica era delle più problematiche.

Tanto rispetto al Governo Amato (3) quanto rispetto a quello Ciampi, in effetti, il ruolo del Capo dello Stato fu di indubbio rilievo: come si era verificato già in alcune circostanze precedenti, anche in questi casi il Capo dello Stato esercitò in tutta la loro estensione le attribuzioni costituzionali presidenziali in merito alla formazione degli esecutivi (4).

(2) Si veda diffusamente, per le ripercussioni anche sulla forma di governo, in particolare, E. DE MARCO, *Istituzioni in cammino. Scritti di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 4 ss. ove si discute anche del ruolo dei partiti politici e della personalizzazione del confronto elettorale.

(3) Ad approfondire brevemente la nascita del Governo Amato risulta che il Capo dello Stato, ottenuta da Bettino Craxi una rosa di nomi, decise per Giuliano Amato, il quale a sua volta ha chiarito che fu l'esecutivo a decidere, d'accordo con il Presidente, di non includere nella compagine governativa tutti coloro verso i quali erano in corso indagini giudiziarie. Si veda G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1994, pp. 355 ss.

(4) E' il caso, soprattutto, del Governo Ciampi, che Scalfaro incaricò dopo le dimissioni del Governo Amato falcidiato dagli avvisi di garanzia. Sul Governo Ciampi, in effetti, le riflessioni sembrano in parte diverse rispetto al Governo Amato: Ciampi non fu proposto da alcuno, come invece avvenne con Amato e poi d'altro canto anche con Dini. Il punto problematico del Governo Ciampi – più che la scelta presidenziale della persona cui conferire l'incarico, evenienza del resto già avvenuta in precedenti esperienze, escluso che il Governo potesse reggersi solo sulla volontà del Presidente, perché senza fiducia parlamentare il Governo non avrebbe mai potuto operare – fu, in effetti, la lettera con la

In riferimento, poi, agli scioglimenti anticipati, vi è da dire che, rispetto a questa attribuzione, giocò un ruolo decisivo la riforma della legge elettorale, con la quale si modificava il sistema elettorale proporzionale in prevalentemente maggioritario. Non solo, poiché, rispetto allo scioglimento del 1994, ebbe un peso molto significativo anche la situazione storico-politica legata al fenomeno di tangentopoli.

Il Capo dello Stato, ad ogni modo, in nessuno dei due casi andò oltre ad alcuna disposizione costituzionale. Si può pertanto dire che altro non si ebbe che la traduzione in pratica della teoria secondo la quale il potere di scioglimento sarebbe da interpretarsi come potere proprio presidenziale (5).

Rispetto al tema che qui interessa, il rapporto tra il Capo dello Stato e le leggi, il Presidente Scalfaro rinviò in totale sei leggi e rifiutò l'emanazione di non pochi provvedimenti.

Tra questi merita di essere ricordato sin da ora il decreto legge sulla depenalizzazione dei reati connessi al finanziamento illecito dei partiti, il cd. "decreto Conso" (6).

quale Scalfaro, dopo la nomina, indicò a Ciampi alcuni punti programmatici di un certo rilievo, come la nuova legge elettorale, la riforma dell'immunità parlamentare e il risanamento dei conti pubblici. Ad ogni modo, non avendo quella lettera alcun valore giuridico vincolante, anche il Governo Ciampi, alla fine, si caratterizzò per mantenere una certa autonomia dal Presidente della Repubblica. Non era la prima volta, nella storia costituzionale italiana, che il Presidente indicava all'incaricato taluni punti programmatici e non sarà certo l'ultima.

(5) Già si è fatto cenno in precedenza alla discussa lettera ai presidenti delle Camere con la quale il Presidente Scalfaro volle motivare il decreto di scioglimento del 16 gennaio 1994, lettera non prevista in Costituzione, ma, appunto, inviata proprio perché il Capo dello Stato era ben consapevole che la sua era una interpretazione del potere di scioglimento sicuramente in senso fortemente presidenziale. Non violò comunque la Costituzione e la lettera servì, in effetti, per giustificare una scelta sicuramente presidenziale. Come ogni atto e comportamento del Capo dello Stato, anche quello scioglimento è sicuramente passibile di critiche (sulla responsabilità presidenziale di tipo diffuso si rinvia al Capitolo VIII della Parte Seconda del Tomo I), ma, da un punto di vista costituzionale, pare, in effetti, che non si sia andato in alcun modo contro il testo costituzionale, comportamento presidenziale per di più chiaro ed esplicito proprio grazie al messaggio anomalo ai Presidenti delle Camere. Sulla questione, per la sottolineatura delle principali tematiche di ordine teorico-concettuale, si rinvia integralmente al Capitolo VI della Parte Seconda del Tomo I, ove sono affrontate queste e ulteriori problematiche, anche in riferimento ad un recente orientamento da parte della Corte costituzionale, che ha dato valenza anche istituzionale ad una distinzione tra atti presidenziali elaborata prevalentemente in ambito dottrinale, ammettendo così l'esistenza nel nostro ordinamento di atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, verso i quali la controfirma ministeriale assume le caratteristiche di atto dovuto, al massimo servente a verificare la regolarità formale del comportamento presidenziale.

(6) E questo avvenne il 7 marzo 1993, quindi, pochissimo tempo prima dei *referendum* del 18 aprile. Si ritornerà immediatamente sul rifiuto di emanazione del cd. "decreto Conso".

In un contesto storico-politico per certi versi irripetibile (7), il Capo dello Stato si mosse in una sorta di attivismo costituzionale volto a tenere insieme il sistema nel suo complesso e, allo scopo, fece ricorso molto frequentemente alle esternazioni, al potere di messaggio (8) e, come anticipato, al potere di influire sul procedimento legislativo, finanche a quello di bloccare definitivamente taluni provvedimenti governativi.

Il cambiamento della legge elettorale (9) inflù in modo determinante su tutte le attribuzioni del Capo dello Stato e, da una parte, attirò nei confronti del suo operato critiche sicuramente eccessive, almeno stando a *presupposti* ma *inesistenti* principi costituzionali violati (legati alla democrazia maggioritaria), mentre, dall'altra parte, finì per rischiare di far prendere alla presidenza Scalfaro talune traiettorie che già in precedenza avevano messo in crisi la presidenza Cossiga.

Se, come si è detto, Scalfaro interpretò la Costituzione estendendo al massimo i poteri presidenziali, senza tuttavia poter essere tacciato questo comportamento come incostituzionale, è però anche vero che il sistema politico-partitico, in particolare, taluni esponenti politici più di una volta vollero coinvolgere Scalfaro nella *bagarre* politico-partitica. Più di una volta, il Capo dello Stato venne accusato di essere un "attentatore" della democrazia maggioritaria, senza che tuttavia si dotasse di convincente supporto (costituzionale) tale accusa.

Non si arrivò mai a formulare seriamente la proposta della messa in stato di accusa, ma è indubbio che molte critiche si levarono nei confronti del Capo dello Stato, non tanto per come

(7) Lo sottolinea a più riprese anche E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1999, pp. 390 ss., il quale svolge riflessioni del tutto condivisibili sul settennato di Scalfaro. Ad ogni modo, la firma e poi la ratifica del Trattato di Maastricht e la strada verso l'euro sono due ulteriori elementi che giustificano la sottolineatura dell'irripetibilità della situazione storico-politica, senza dimenticare la vicenda del conflitto di interessi in riferimento al ruolo imprenditoriale e politico di Silvio Berlusconi, conflitto di interessi che proprio dal 1994 iniziò ad occupare molta parte del dibattito politico-istituzionale del Paese.

(8) Si è già avuto modo di commentare in precedenza il messaggio libero alle Camere del Presidente Scalfaro del 18 settembre 1996 (si veda il Capitolo VI della Parte Seconda del Tomo I), come del resto già si è detto della lettera ai presidenti delle Camere in merito allo scioglimento del 1994.

(9) Il 25 marzo 1993, del resto, entrerà in vigore la nuova legge elettorale comunale e provinciale, introducendo per la prima volta nel nostro ordinamento il principio della elezione diretta del vertice dell'esecutivo comunale e provinciale e quello del *simul stabunt simul cadent*.

egli interpretò la Costituzione, ma per come egli non volle dare un senso ulteriore alla riforma della legge elettorale (10).

Fu proprio sotto questa presidenza, in effetti, che si evidenziarono molto chiaramente i primi segnali di quella che si è soliti definire democrazia maggioritaria, la quale ha tra i propri postulati la necessità di concentrare il potere politico nella carica del capo dell'esecutivo, il quale, supposto titolare di un mandato diretto di legislatura da parte degli elettori, non dovrebbe essere ostacolato, appunto, da alcun altro potere politico o comunque di garanzia politica (11). Il Capo dello Stato, pertanto, nel momento in cui esternava in senso critico rispetto a questa o quell'altra iniziativa governativa, oppure, quando scontentava l'esecutivo in determinati ambiti, veniva coinvolto, suo malgrado, nel gioco dell'arena politico-partitica.

A differenza della presidenza Cossiga, nella quale fu lo stesso Capo dello Stato che in non poche occasioni scese nell'arena politico-partitica, pertanto, la presidenza Scalfaro, la prima dell'era del maggioritario, è quasi come se fosse stata tirata in gioco automaticamente e senza volerlo nel dibattito politico-partitico: non fu il Capo dello Stato che scese al livello dei partiti, ma fu il sistema maggioritario che in ogni atto del Capo dello Stato vedeva una volontà soltanto pro o contro la maggioranza (12).

Che poi il Capo dello Stato, per evitare questa situazione, abbia interpretato e concretizzato il testo costituzionale in tutte le sue possibili estensioni, quanto ai poteri presidenziali, è sicuramente vero, ma, è importante sottolinearlo, primo, non sembra che abbia violato mai apertamente alcuna disposizione o prassi costituzionale e, secondo, questo atteggiamento è forse più

(10) Pur problematico, fu alla fine marginale il problema del coinvolgimento del Presidente Scalfaro nel caso dei fondi riservati del Sisde, nel senso che non fu mai seriamente portato avanti il problema della responsabilità e della messa in stato di accusa. Come noto, fu lo stesso Presidente che, il 3 novembre 1993, in un messaggio televisivo, pronunciò il ben noto discorso "non ci sto", dopo che il 29 ottobre il prefetto Riccardo Malpiga, già direttore del Sisde, fu arrestato con l'accusa di uso improprio di fondi riservati.

(11) Si vedano le riflessioni esposte nel Capitolo VIII (Parte Seconda, Tomo I).

(12) Nemmeno la ben nota vicenda del rifiuto preventivo di Scalfaro comunicato a Silvio Berlusconi, rispetto alla volontà di questo secondo di attribuire il Ministero della Giustizia a Cesare Previti, in effetti, pare essere evento mai accaduto nella storia costituzionale italiana, poiché invece fu costante della formazione degli esecutivi, sin dalla presidenza Einaudi. Stessa sorte, ma con meno clamore, toccò a Mirko Tremaglia e a Gianfranco Miglio, il cui posto al Ministero delle riforme fu dato a Francesco Speroni, si disse, proprio per l'opposizione del Quirinale.

conseguenza del mutamento del contesto partito-politico, davvero significativo e senza precedenti, che altro (13).

Del resto, anche grazie a questo *enlargement of functions*, Scalfaro è stato di sicuro un Presidente di unità costituzionale, sempre difensore del testo costituzionale, con coerenza e con atteggiamenti a volte anche osteggiati dal contesto politico, il quale, ad incominciare dal 1994, aveva ripreso il dibattito sulle riforme costituzionali.

Se una posizione di “parte” può essere addebitata a Scalfaro, in effetti, questa è sicuramente rintracciabile nell’essere la “parte” sempre e comunque a difesa del testo costituzionale (14). In un contesto nel quale anche talune prassi costituzionali più affermate sembravano subire forti contraccolpi (15), nel quale gli sviluppi politico-partitici evidenziarono la possibilità di ricorrere anche ad istituti formalmente non previsti dalla stessa Costituzione, ma con l’avallo della Corte costituzionale (16), il Capo dello Stato, invece di farsi promotore di una riforma costituzionale, volontà generalmente condivisa dal contesto politico, si comportò come

(13) Dopo che il 3 febbraio 1991 al Congresso di Rimini il Partito Comunista Italiano alla guida di Achille Occhetto divenne il Partito Democratico della Sinistra, il 18 gennaio 1994 il segretario Mino Martinazzoli sciolse formalmente la Democrazia Cristiana e segnò la nascita del Partito Popolare Italiano. Dai due nuovi partiti, poi, come noto, nacquero, per distacco, Rifondazione Comunista da una parte e il Centro Cristiano Democratico dall’altra parte. Il 22 gennaio sempre del 1994, poi, vi è l’annuncio della trasformazione del Movimento Sociale Italiano in Alleanza Nazionale, che avverrà a Fiuggi all’ultimo congresso del MSI del 23 gennaio 1995. Ed, infine, l’ultimo partito nato fu Forza Italia, ufficialmente presentato il 5 febbraio del 1994. Il sistema politico-partitico nel giro di soli tre anni vide scomparire dalla scena la maggior parte dei partiti politici che avevano contrassegnato il nostro ordinamento fino a quel momento.

(14) Del resto in linea anche con i movimenti che in quel periodo iniziarono a formarsi, aventi come scopo la difesa della Costituzione, tanto dei suoi principi fondamentali quanto delle sue procedure di revisione, esse stesse a fondamento della rigidità costituzionale: si pensi all’opera svolta in tale senso da Giuseppe Dossetti e dai suoi circoli a difesa della Costituzione.

(15) Si pensi alla presidenza della Camera dei Deputati, che, dopo gli otto anni di Sandro Pertini, fu affidata a esponenti del maggior partito di opposizione, come lo erano Pietro Ingrao e Nilde Iotti, mentre fu affidata, con le elezioni del 1994, da lì in avanti, ad un esponente della maggioranza governativa. Su quanto questa modifica della convenzione costituzionale abbia influito anche sul potere di rinvio delle leggi si vedano le interessanti considerazioni di SCACCIA G., *Il potere di rinvio ed emanazione*, relazione all’incontro di studio *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, Roma, 26 novembre 2010 ora in *Rivista AIC*, 1/2011.

(16) Ci si riferisce, evidentemente, alla sfiducia parlamentare individuale. Si tenga poi anche presente che, in merito alla vicenda dei fondi del Sisde, venne confermata da parte del Tribunale di Roma la tesi in dottrina tendenzialmente maggioritaria dell’improcedibilità durante il settennato rispetto alla responsabilità extra funzionale del Capo dello Stato.

fermo “conservatore costituzionale”, legato al testo sul quale aveva prestato giuramento. E questo alla fine fu un suo punto di forza e non certo di critica, poiché volere una riforma costituzionale è legittimo, ma non è corretto chiedere al Capo dello Stato di svolgere le proprie attribuzioni come se quella riforma costituzionale già si fosse approvata, altrimenti, sarebbe portare al Quirinale un vero e proprio *arbitrio*, dovuto al fatto che, per i comportamenti presidenziali, non esiste più un testo costituzionale dal quale partire, ma unicamente un vero e proprio “mito”, senza alcuna base costituzionale, il vero e proprio mito della democrazia maggioritaria.

Si può chiedere al Capo dello Stato di svolgere le sue attribuzioni costituzionali in un determinato modo soltanto perché è cambiata la legge elettorale? Il Presidente, evidentemente, sarà influenzato da tale cambiamento, ma l'unità politica costituzionale non la si raggiunge certo concentrandosi soltanto sul sistema elettorale, che, per quanto influente, non è il solo parametro di riferimento per i comportamenti presidenziali, poiché, appunto, questi devono pur sempre partire dal testo costituzionale vigente e dalla prassi attuativa (17).

Non solo il Capo dello Stato non volle ripetere i problematici comportamenti tenuti nel settennato precedente (18), poiché si

(17) Si vedano le riflessioni di G. PASQUINO, *Presidente e presidenza*, in *il Mulino*, 3/1999, pp. 475 ss. che, se evidenziano molto chiaramente il tema della responsabilità presidenziale collegato a quello dei suoi poteri, poi, di fatto, appoggiandosi sulla vigenza del principio maggioritario, sembrerebbero indicare al Presidente come debba comportarsi, appunto, senza tenere in considerazione, come invece si dovrebbe, il testo costituzionale vigente. Dello stesso Autore si veda anche *Teoria della transizione e analisi del sistema politico: il caso italiano*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2/2001, pp. 313 ss., nel quale sono esposte riflessioni, *ivi*, p. 321, sempre riguardo alla presidenza Scalfaro, non del tutto persuasive. Si dice che interpretazioni diverse da quelle di Scalfaro, specie nello scioglimento del legislativo e nella formazione degli esecutivi, si potevano comunque avere a Costituzione vigente. Il punto è proprio questo: le interpretazioni diverse della dottrina non sono per forza di cose quelle del Capo dello Stato, che certo deve comprendere verso dove il sistema nel suo complesso si sta indirizzando, ma poi deve pur sempre partire dal testo costituzionale come esiste e sul quale ha giurato. Sulle problematiche della transizione, ad ogni modo, l'Autore si è impegnato a più riprese: si veda G. PASQUINO, *La transizione a parole*, il Mulino, Bologna, 2000 (oltre ad altri scritti citati al Capitolo VIII, Parte Seconda, Tomo I). Il punto che non riesce, in effetti, ad essere colto in tutta la sua importanza è forse destinato a non essere facilmente mediato: il significato che si intende dare alla sovranità popolare, da parte di alcuni, senza limiti, da parte di altri, invece, con i limiti della Costituzione. E' quindi l'interpretazione dell'art. 1, II comma, Cost., alla fine, quello che segna una netta differenza tra i fautori della democrazia maggioritaria e i suoi critici.

(18) Molto interessanti le riflessioni svolte da C. DE FIORES, *Il presidente della repubblica nella transizione*, in *Democrazia e diritto*, 3-4/1996, pp. 291 ss.

adoperò in modo significativo per la conservazione della Costituzione di fronte all'erompere del principio maggioritario, strenuamente difeso, invece, da un numero sempre più consistente di esponenti della classe politica e pure in dottrina da parte di alcuni, con argomentazioni, tuttavia, non del tutto persuasive (19).

E non era un periodo nel quale soltanto la forma di governo subiva indiscutibili influenze dalla modificazione del sistema elettorale, poiché era anche la stessa articolazione territoriale, come stabilita in Costituzione, ad essere forzata non poco, se solo si pensa alle riforme Bassanini del 1997 a Costituzione invariata, che solo nel 2001 ebbero effettivamente la necessaria e dovuta copertura costituzionale (20).

In definitiva, in un contesto nel quale la Costituzione sulla carta corrispondeva sempre meno alla Costituzione nella realtà, il Capo dello Stato volle difendere il testo formale, anche a costo di generare un difficile clima politico, che, come è evidente, è importante rispetto al concreto svolgimento delle attribuzioni costituzionali presidenziali, in particolare, proprio rispetto al rapporto tra il Capo dello Stato e le leggi (21).

Si prenda ad esempio il già accennato rifiuto di emanazione del “decreto Conso”. Il Governo ed in particolare il Ministro della Giustizia, a *referendum* già convocati, avevano predisposto un decreto legge in materia di finanziamento pubblico ai partiti. Il dibattito in Consiglio dei Ministri fu alquanto vivace, soprattutto,

(19) Si veda la critica al come Scalfaro intese il potere di scioglimento svolta da C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1999, pp. 396 ss., il quale, ad ogni modo, considera le scelte di Scalfaro “costituzionalmente legittime: ma non dovute”, *ivi*, p. 399. Appunto, discutibilissime, magari anche incoerenti, di sicuro non dovute, ma legittime stando al testo della Costituzione come è ancora in vigore: il Presidente Scalfaro non dovette portare a compimento nessuna transizione costituzionale, proprio perché non spettava al Capo dello Stato tale compito e perché di tale transizione costituzionale la riforma del sistema elettorale è senz'altro aspetto significativo ma non unico e fondamentale. Insistere sull'art. 1, Il comma, Cost., per rintracciare in esso il principio della democrazia maggioritaria, inoltre, non sembra del tutto corretto, in quanto è proprio in quel principio che si sancisce il valore prescrittivo della Costituzione esistente come limite alla sovranità popolare.

(20) Diffusamente, molto chiaro, si veda A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010. Un'ulteriore ricostruzione nei diversi scritti di Adele Anzon, dei quali si vedano almeno ID., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto* e ID., *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino, rispettivamente, 2002 e 2008.

(21) Non si dimentichi, poi, che già nel primo anno del settennato Scalfaro dichiarò di voler ritornare alla interpretazione restrittiva del potere presidenziale di nomina dei senatori a vita, tanto è vero che durante tutto il corso del settennato il Presidente non fece alcuna nomina.

sull'opportunità di intraprendere la strada del decreto legge invece di quella parlamentare (22). Il Presidente Scalfaro, una volta che l'esecutivo scelse la via del decreto, rese pubblica la lettera con la quale rifiutava l'emanazione, chiedendo esplicitamente al Governo il riesame del provvedimento e la valutazione dell'opportunità di intraprendere, appunto, la strada legislativa. Data la pubblicizzazione della lettera e dato il tenore della stessa (una richiesta di riesame), in effetti, si trattò, da un punto di vista formale, di un rifiuto di emanazione e, da un punto di vista sostanziale, di un vero e proprio rinvio del decreto legge (23).

Ed altri comportamenti in questo senso non sono mancati, se solo si ricorda il caso del decreto legge del primo Governo Berlusconi in materia di Consiglio di amministrazione della RAI, sul quale, d'altro canto, lo stesso Scalfaro ritornò, come si dirà, nel primo rinvio di una legge (24).

(22) Scrisse il Presidente nella lettera all'esecutivo che l'utilizzazione del decreto legge, la cui conversione non sarebbe stata certo semplice in sede parlamentare, avrebbe di fatto bloccato le operazioni referendarie senza appunto la certezza poi della sua conversione. Il problema, in effetti, non era solo la difficoltà della conversione prima del 18 aprile, data del *referendum*, ma la conversione in sé considerata.

(23) L'evento ebbe grandissima rilevanza sui *media* ed è anche vero che molte pressioni ebbe lo stesso Presidente, specialmente a seguito di pronunciamenti molto critici da parte della Procura milanese, cosa d'altro canto vera anche in riferimento al Ministro della Giustizia, il quale, commentando il rinvio, stretto nella morsa delle dimissioni, in effetti, volle evidenziare il fatto che il rinvio si basava su questioni procedurali e non tanto sostanziali. L'esecutivo decise di soprassedere e il *referendum* abrogò parzialmente la legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Si veda anche il Capitolo VI, Parte Seconda, Tomo I.

(24) Dopo la bocciatura della proposta di attribuire all'IRI la nomina dei consiglieri di amministrazione RAI, alla quale era favorevole in parte la Commissione di vigilanza, il Consiglio dei Ministri escogitò il ben noto meccanismo che legava i consiglieri di amministrazione al piano di risanamento: se questo non veniva approvato dal Ministro delle Poste i consiglieri cadevano dall'incarico. Ovviamente, l'esecutivo in carica non era favorevole al piano triennale presentato in quel momento. Il Consiglio di amministrazione, quello dei cd. "professori", era stato nominato da appena un anno e il decreto legge prevedeva inoltre l'eliminazione della durata per due esercizi sociali interi, il che significava che, ad ogni modo, il Consiglio in carica avrebbe terminato le sue funzioni non alla fine del 1995 ma alla fine del 1994. La soluzione escogitata, in particolare da Giuseppe Tatarella, di AN, allora Ministro delle Poste, da una parte, andando oltre la nomina da parte dell'IRI, in effetti, sganciò l'esecutivo dal Consiglio di Amministrazione, anche se, dall'altra parte, l'esecutivo stesso, per mezzo del Ministero delle Poste, veniva di fatto rimesso in gioco con il meccanismo dell'approvazione del piano finanziario, fermo che la nomina dei consiglieri rimaneva parlamentare. In sostanza, si voleva certo evitare il fallimento (finanziario) della RAI, ma, altrettanto certamente, in contropartita, si voleva ottenere un ricambio dei consiglieri di amministrazione. Era, quel decreto legge, un potere sostanziale di revoca dei consiglieri affidato all'esecutivo. E Scalfaro, che non si era preventivamente pronunciato (si veda il paragrafo seguente sulla non interferenza preventiva), dovette decidere in un clima alquanto teso, nel quale gli appelli a non firmare andavano incrementandosi, dalle

2. *La “dottrina Scalfaro” e la moral suasion.*

Quello che tuttavia appare certo è che Scalfaro, in particolare rispetto al potere di rinvio delle leggi, non volle “tempestare” il Parlamento come successe con la presidenza Cossiga, poiché, se da un punto di vista qualitativo anche la presidenza Scalfaro adottò comportamenti significativi (25), sicuramente, da un punto di vista quantitativo, si attestò sul numero di rinvii effettuati nelle precedenti esperienze.

D’altro canto, è forse vero che il rapporto che poi si instaurò in questo settennato tra il Capo dello Stato e il Parlamento, in particolare, il rapporto tra il Capo dello Stato e le leggi, è ben inquadrabile sin dal momento dell’insediamento, durante il quale venne letto il messaggio di giuramento così ricco di significativi spunti (26).

E, come ha successivamente sottolineato lo stesso Scalfaro, in effetti, il comportamento che tenne, nei confronti del Parlamento e delle leggi, fu in un certo senso l’opposto di quello del suo predecessore, poiché non volle entrare quasi mai nel merito durante i lavori parlamentari, cercò di non farsi coinvolgere nelle

opposizioni fino allo stesso Consiglio di amministrazione RAI in carica, in taluni casi rendendo alquanto difficile la scelta presidenziale, che già di per sé era problematica. E l’esito della vicenda fu un vero e proprio compromesso tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio: i consiglieri di amministrazione avrebbero presentato le proprie dimissioni, il decreto sarebbe stato modificato eliminando l’intervento di revoca dell’esecutivo. Così avvenne: i consiglieri presentarono le dimissioni irrevocabili e il decreto venne emanato senza la disposizione sull’intervento del Ministro delle Poste, che il Presidente, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, ritenne incostituzionale. Su tutte queste vicende si vedano le considerazioni, comunque favorevoli al comportamento del Capo dello Stato, di E. SCALFARI, *Come prima peggio di prima*, in *la Repubblica*, 1 luglio 1994. Il Governo, specialmente il Ministro per i rapporti con il Parlamento, Giuliano Ferrara, tentò in ogni modo di nascondere i motivi della cancellazione di quella procedura, ma il Capo dello Stato, a sua volta, esplicitamente disse che per motivi di incostituzionalità un decreto legge può non essere emanato: da lì in avanti i rapporti tra Capo dello Stato ed esecutivo furono sempre più tesi e ciò portò, il primo, ad incrementare il suo richiamo alla Costituzione e, il secondo, il suo richiamo alla volontà popolare cui solo si presumeva doveva rispondere l’esecutivo.

(25) Il primo rinvio, come si vedrà, fu in effetti di una legge di conversione e per motivi anche di merito, ad ogni modo, producendo la decadenza del decreto legge che tuttavia venne reiterato: si ritornerà a momenti.

(26) Il Presidente Scalfaro, non si dimentichi, ricoprì ininterrottamente il ruolo di parlamentare sin dall’Assemblea Costituente ed anche questo è un dato di un certo significato per comprendere come un’attribuzione presidenziale si è concretamente svolta nella realtà, specie se l’attribuzione di cui si discute è il rinvio delle leggi.

dispute politiche, nemmeno utilizzando la *moral suasion* preventiva.

I motivi di questo comportamento del Capo dello Stato sono stati essenzialmente di due tipi ed è lo stesso Scalfaro a spiegarli: da un lato, si voleva evitare una condivisione di responsabilità politica di una legge della maggioranza e, dall'altro lato, si voleva evitare che, intervenendo preventivamente, "si affievolisca, anzi, che scompaia il diritto-dovere del Capo dello Stato di eventuale impugnativa attraverso l'articolo 74", perché, a quel punto, "cosa potrebbe mai impugnare il Presidente della Repubblica dopo essere stato coinvolto e quindi dopo aver concordato soluzioni alle sue eventuali obiezioni?" (27).

Una precisazione, questa, di sicuro significato: per non rendere lettera morta la previsione di cui all'art. 74 Cost., il Capo dello Stato si chiamò fuori dall'arena parlamentare e dalle discussioni partitico-politiche, poiché l'intervento *preventivo* presidenziale avrebbe potuto poi precludere quello *successivo* (28). Scalfaro volle evitare un uso eccessivo della *moral suasion* durante i lavori parlamentari perché avrebbe potuto impedire il suo intervento successivo in sede di rinvio.

Un'interpretazione del rapporto tra il Capo dello Stato e le leggi di particolare interesse, soprattutto, perché permette, sotto questo punto di vista, di differenziare il primo settennato del periodo maggioritario da quelli successivi, a loro volta caratterizzati per differenti modalità di svolgimento.

Siffatta diversità ancora una volta sta a dimostrare quanto sono fondamentali, per il rapporto tra il Capo dello Stato e le leggi, la persona che ricopre la carica e il suo "stare", in un determinato modo, nel contesto storico-politico.

3. *Il rinvio a difesa delle Regioni.*

Il primo rinvio si ebbe l'11 agosto 1994 e riguardò una legge di conversione di un decreto legge in materia di organizzazione

(27) Così O. L. SCALFARO, *La mia Costituzione. Dalla Costituente ai tentativi di riforma*, cit., pp. 127-128.

(28) Come in precedenza si è visto, il Presidente Cossiga espone la sua "dottrina" sul potere di rinvio delle leggi agganciandola alla nozione di merito costituzionale e, come si dirà, pure il Presidente Ciampi intese chiarire la sua visione del potere di rinvio delle leggi.

delle Unità Sanitarie Locali, legge approvata in aula da entrambi i rami del Parlamento (29).

Per quanto riguarda i motivi del rinvio, di costituzionalità e anche di merito, come si disse nello stesso messaggio, questi possono essere distinti in due aspetti.

Da una parte, si contestava la scelta parlamentare (non presente nel decreto legge da convertire) di affidare ai Presidenti delle Giunte regionali la nomina dei direttori generali delle USL e delle aziende ospedaliere e questo poiché l'organizzazione interna delle Regioni, si scrisse nel messaggio, secondo costante giurisprudenza costituzionale, era riservata agli Statuti regionali. Che il contrasto con la giurisprudenza costituzionale fosse anche contrasto con la Costituzione lo si disse molto chiaramente nello stesso testo del messaggio, allorquando si specificò che la giurisprudenza costituzionale “specialmente quando non soffre eccezioni, come in questo caso, rappresenta la *specificazione vivente*, attualizzata sul piano storico e culturale, della nostra Carta fondamentale, specificazione dalla quale il legislatore non può discostarsi nelle forme ordinarie”.

Fatto alquanto singolare, nel messaggio di rinvio si giustificò, sulla base del principio appena detto (il rispetto che una legge deve sia alla Costituzione sia alla giurisprudenza costituzionale), anche la mancata emanazione del decreto legge sulla disciplina della RAI, sulla quale si sono qui già spese alcune riflessioni (30).

(29) Il decreto era del 24 giugno, l'approvazione della Camera del 26 luglio e quella del Senato del 3 agosto, pertanto, il Presidente, scadendo il decreto il 26 agosto, aveva a sua disposizione un tempo sicuramente congruo per valutare l'ipotesi del rinvio. Ed, in effetti, il rinvio data 11 agosto: il Parlamento, pertanto, aveva ancora a disposizione il tempo necessario per procedere alla conversione. Il decreto legge, invece, non venne più convertito e si preferì la strada della reiterazione, ancora non preclusa dalla Corte costituzionale, che di lì a poco tempo avrebbe sbarrato la strada intervenendo con la ben nota sentenza n. 360 del 1996. Ad ogni modo, quello che appare certo è che il rinvio presidenziale non precluse la possibilità per il Parlamento di procedere alla conversione: la rese difficile, ma il comportamento presidenziale non può essere oggetto di critiche, da un punto di vista costituzionale, le quali sembrano essere persuasive solo nel caso in cui il rinvio, come si è detto in precedenza, avvenga il giorno stesso della scadenza del decreto. Si veda il Capitolo VII (Parte Seconda, Tomo I) per i rilievi teorico-concettuali e il precedente Capitolo X sulla prassi della presidenza Cossiga in merito al rinvio delle leggi di conversione. Successivamente, il decreto legge decaduto, reiterato in un altro decreto, venne convertito e, nella legge di conversione, si fecero salvi gli effetti del decreto decaduto, recependo ad ogni modo i rilievi del rinvio del Capo dello Stato.

(30) Le motivazioni del rifiuto di emanazione, come si è visto, furono già ampiamente esplicitate dal Presidente Scalfaro, il quale, inserendo questo richiamo anche nel messaggio di rinvio, sembrò voler far presente anche direttamente al Parlamento il suo precedente operato. Si veda ad ogni modo la precedente nota 24.

Un fatto certo singolare, che conferma come il messaggio di rinvio molto spesso è anche utilizzato per dire “altro” rispetto al motivo del rinvio della legge, evenienza come si è vista avutasi, in particolare, con Pertini e riprodottasi ora in un contesto storico-politico pur profondamente mutato, un contesto sicuramente molto problematico (31).

Dall'altra parte, venendo alle considerazioni presidenziali sul merito del provvedimento, nel messaggio si sottolineava che, nel corso dell'*iter* di conversione del decreto legge, il Parlamento aveva modificato il termine entro il quale ritenere valide le nomine a direttore generale effettuate dai Presidenti delle Giunte regionali. Il decreto legge prevedeva che le nomine a direttore generale fossero valide *fino* al 24 giugno 1994, ossia, la data stessa dell'emanazione del decreto legge. La legge di conversione, invece, ritenne valide le nomine soltanto se effettuate *prima* del 24 giugno. La legge di conversione, in altre parole, concedeva un giorno in meno del decreto legge per le nomine con la procedura precedente: ed il Presidente ritenne questo aspetto contrastante con il principio della certezza del diritto, poiché lo spostamento indietro di 24 ore del

(31) D'altro canto era appena stato emanato il cd. “decreto Biondi” sui termini per la carcerazione preventiva, sul quale, in particolare i pubblici ministeri di Milano, avevano esposto in modo molto vistoso e plateale le loro riserve, condivise da larga parte delle opposizioni e del CSM. Il Presidente Scalfaro, a differenza di quanto fece, come si è detto, con il cd. “decreto Conso”, decise di emanare il provvedimento, pur esprimendo talune sue riserve sempre in riferimento alla più opportuna strada parlamentare. Il Ministro Alfredo Biondi, d'altro canto, più di una volta fu ricevuto al Quirinale, che pertanto era direttamente e costantemente al corrente della proposta dell'esecutivo, tra l'altro, riuscendo anche ad influire per determinate correzioni. Non si dimentichi, d'altro canto, le molte esternazioni presidenziali volte a sottolineare la “inciviltà” dell'abuso del ricorso alla carcerazione preventiva e le polemiche che occorsero tra il CSM da una parte e l'esecutivo dall'altra, con le posizioni del Capo dello Stato in parte a difesa ma pure in parte in senso critico rispetto a talune prese di posizioni del CSM, specie da parte del suo Vice-Presidente. Il Capo dello Stato, in altri termini, tenendo fede a quelle che erano le sue considerazioni espresse sin dal messaggio di insediamento, ribadì anche al Parlamento le motivazioni del suo operato: e questo aspetto, pur singolare, non può certo dare adito a polemiche di sorta. Si potrà anche dire che non era il messaggio di rinvio la sede opportuna, che forse il Presidente avrebbe dovuto indirizzare alle Camere un messaggio libero. Sicuramente si direbbe del vero, ma poi, stando a quello che si disse, nella sostanza, altro non fu che un chiarimento anche al Parlamento, dopo averlo fatto direttamente all'esecutivo, del comportamento presidenziale. Sulla stampa quotidiana il rinvio passò quasi del tutto inosservato, tante e altre erano le polemiche all'ordine del giorno, dai poteri della Banca d'Italia al crollo della lira, dall'innalzamento inaspettato dei tassi di interesse alle sorprendenti ripercussioni sul mercato, dalle “manovre” che già si potevano intravedere a favore di un esecutivo istituzionale, dati i litigi tra i partiti della maggioranza di governo, alle esternazioni dello stesso Scalfaro volte a sottolineare che la legislatura sarebbe comunque andata avanti fino al suo naturale compimento.

termine rischiava di travolgere situazioni giuridiche costituite. Inoltre, veniva immancabilmente compromesso l'interesse pubblico derivante da un'attività amministrativa di ben due mesi *inutiliter data*. In sostanza, l'irretroattività della legge di conversione non poteva andare contro né a situazioni giuridiche costituite né all'attività di quelle Regioni che nel frattempo avevano scelto i propri direttori generali.

Fu tuttavia proprio questo ciò che avvenne ed il Capo dello Stato, nel messaggio di rinvio, non mancò di sottolinearlo: si ricordò, nello stesso messaggio, che la Regione Lazio aveva adempiuto alle nomine proprio il 24 giugno e che, di conseguenza, l'entrata in vigore della legge di conversione avrebbe di fatto (anticipando di un giorno il termine utile) cancellato quelle nomine e reso difficilmente risolvibile la situazione dei direttori generali nominati.

Allo stesso modo, il decreto legge faceva esplicitamente salve le nomine della Regione Valle d'Aosta, anche queste effettuate il 24 giugno: si veniva così a creare, come si disse nel messaggio, un'obiettiva disparità di trattamento fra due Regioni che si trovavano nelle stesse condizioni ed il legislatore, concluse il messaggio, avrebbe dovuto adeguare la norma per il Lazio a quella della Valle d'Aosta, non valendo in questo caso il principio della specialità regionale a giustificare una violazione del principio di eguaglianza.

Si trattò di un messaggio originale e significativo. Sin dal suo primo rinvio il Presidente Scalfaro volle esplicitare il "rispetto" verso il Parlamento, allorquando giustificò anche formalmente e direttamente di fronte all'assemblea legislativa, nel messaggio di rinvio, il rifiuto di emanazione del decreto legge sulla RAI. Una considerazione certo non dovuta e sicuramente originale, ma allo stesso tempo anche significativa (32).

4. *Le problematiche del rinvio delle leggi di conversione.*

Il Presidente Scalfaro fece poi tre rinvii sempre di leggi di conversione di decreti legge: come nel caso appena visto, anche negli altri tre il decreto legge venne reiterato e poi successivamente

(32) Per di più, nel messaggio si poterono leggere interessanti riflessioni sull'obbligatorietà della giurisprudenza costituzionale, definita "specificazione vivente, attualizzata sul piano storico e culturale, della nostra Carta fondamentale".

convertito dal Parlamento, che ne fece salvi gli effetti prodotti. In due casi si tenne conto dei rilievi presidenziali, in uno invece no. Da un punto di vista generale il dato è comunque interessante: i primi quattro rinvii di Scalfaro, il primo Capo dello Stato in contesto maggioritario, riguardarono tutti solo leggi di conversione di decreti legge. Un dato che segna, evidentemente, un aspetto alquanto significativo: il ruolo presidenziale quale attento controllore delle modifiche parlamentari al provvedimento legislativo d'urgenza dell'esecutivo.

Il secondo rinvio, del 18 novembre 1994, riguardava una legge di conversione di un decreto legge del 19 settembre 1994. La legge fu approvata dalla Camera il 25 ottobre e dal Senato il 15 novembre e la scansione temporale degli eventi, in effetti, fu a favore del Capo dello Stato, il cui rinvio fu pertanto costituzionalmente legittimo (33).

Ad ogni modo, il decreto venne reiterato, senza tuttavia che né il nuovo decreto né la nuova legge di conversione si adeguassero integralmente ai rilievi presidenziali. Il problema in questione riguardava la messa in liquidazione dell'EFIM, una delle *holding* del sistema delle partecipazioni statali, la cui esposizione debitoria provocò forti ripercussioni sul *rating* dei titoli di Stato (34). In particolare, con la legge di conversione, rinviata da Scalfaro, si prevedeva l'estensione anche alle società controllate poste in liquidazione delle garanzie contrattuali dirigenziali senza tuttavia indicare la necessaria copertura finanziaria (35). Non indicando né l'onere necessario per l'intervento né i mezzi per farvi fronte, la legge di conversione, per Scalfaro, non poteva essere promulgata ed, anche in questo caso, come già era successo in precedenza in altri settennati, il Capo dello Stato, ad ulteriore giustificazione del rinvio, richiamò il parere contrario sul provvedimento espresso

(33) Il Parlamento, approvando il 15 novembre la legge, quindi solo quattro giorni prima della decadenza del decreto, lasciava al Presidente ben poco tempo per il rinvio, rinvio che, se effettuato, avrebbe, di fatto, impedito comunque la conversione. Appunto, solo *de facto*, poiché il rinvio del Presidente fu del 18 novembre, quindi, il giorno prima della decadenza: ritenendo in questa ricerca il comportamento del Capo dello Stato incostituzionale solo nel caso in cui il rinvio venga effettuato dal Presidente il giorno stesso della decadenza (sempre che tale comportamento non sia obbligato), in questo caso specifico il Presidente altro non avrebbe potuto fare.

(34) EFIM che, dal 1992 al 1997, fu retta da un Commissario liquidatore (Alberto Predieri).

(35) La stessa cosa per quanto riguardava il personale delle società controllate: se ne disponeva la riassunzione nella pubblica amministrazione senza indicare la necessaria copertura finanziaria.

dalla Commissione Bilancio del Senato. Si trattò, pertanto, di un messaggio di rinvio che non presentò inconvenienti.

Il terzo rinvio presentò invece un'evidente problematicità. Ancora una volta la scansione temporale degli eventi è fondamentale per comprendere la questione: il rinvio fu effettuato il 31 marzo 1995 e riguardava una legge di conversione, approvata dalla Camera l'8 marzo e dal Senato il 23 marzo, di un decreto legge del 31 gennaio. Il termine per la conversione in legge era pertanto il 2 aprile, contando sessanta giorni dal 31 gennaio.

Non si è ancora nel caso di rinvio costituzionalmente illegittimo, sempre che si concordi sull'impossibilità del Capo dello Stato di rinviare il giorno stesso della scadenza del decreto senza che questo dipenda da cause di ritardo addebitabili al Capo dello Stato stesso. Tuttavia, essendo intervenuta l'approvazione del Senato in data 23 marzo, il Presidente, rinviando il 31 marzo, lasciò passare non poco tempo durante il quale le Camere avrebbero potuto riapprovare la legge di conversione rinviata. Sarebbe stato costituzionalmente illegittimo il rinvio se fosse intervenuto il giorno stesso della scadenza, ma è evidente che motivi di opportunità costituzionale, in questo caso, non pendono certo a favore del Capo dello Stato (36).

(36) Ad ogni modo, il decreto venne reiterato e poi successivamente convertito in legge che ne salvava gli effetti e che ottemperava ai rilievi presidenziali. Il provvedimento riguardava disposizioni in materia di trasporti e parcheggi. Nel corso dell'*iter* parlamentare, al decreto erano stati introdotti degli emendamenti, uno dei quali introduceva oneri finanziari senza previa copertura finanziaria. La Commissione Bilancio del Senato espresse parere negativo, addirittura, il Governo aveva presentato un emendamento soppressivo della disposizione aggiunta, emendamento che, a sua volta, non venne approvato dall'Assemblea. In particolare, l'emendamento in questione aveva previsto che i proventi del sovrapprezzo della tariffa autostradale non andassero a confluire nel Fondo centrale di garanzia, poiché si prevedeva che andassero invece destinati agli interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa. Dato che il Fondo centrale, al quale contribuiva anche il Bilancio dello Stato, serviva per legge al pagamento dei mutui contratti dalle società concessionarie autostradali, l'emendamento di fatto sottraeva disponibilità al Fondo, determinando come detto la diversa destinazione della maggiorazione della tariffa autostradale, con la conseguenza che al Fondo sarebbero appunto mancate quelle somme che invece gli sarebbero dovute spettare per legge. E nel messaggio si specifica, come d'altro canto già avvenne in altri precedenti messaggi, soprattutto in quelli del Presidente Pertini, che non poteva avere risalto il fatto che la mancanza degli introiti del Fondo poteva essere fatta valere solo in via potenziale, ossia, quando parte del Fondo doveva essere effettivamente utilizzata per il pagamento dei mutui. Si disse nel messaggio, pertanto, che, in primo luogo, l'onere delle società concessionarie era a tutti gli effetti un onere "attuale" e non "potenziale" e, in secondo luogo, la funzione di garanzia del Fondo postulava comunque la costante presenza e sussistenza della provvista finanziaria, senza la quale la garanzia stessa non sarebbe potuta essere prestata. Il messaggio presidenziale, in questo caso, ricalcò messaggi già in precedenza avutisi e pertanto non si possono qui che ripetere le

5. *Il rinvio da parte del Presidente del Senato supplente.*

Il terzo rinvio di questa catena di rinvii di leggi di conversione, il quarto del settennato, fu posto in essere il 28 giugno 1995. Tale rinvio presentava un'indiscussa originalità: venne firmato dal Presidente del Senato supplente del Presidente della Repubblica, nell'occasione in visita di Stato in Brasile. Un'anomalia, certo originale, ma costituzionalmente non particolarmente problematica (37).

Quella che apparve invece problematica, in effetti, fu la tempistica del rinvio. Si trattava del ben noto decreto legge (giunto alla decima reiterazione) sull'indennizzo ai famigliari delle persone decedute a causa dell'AIDS o di altre patologie contratte in seguito a trasfusioni. Il decreto fu emanato il 29 aprile 1995, la legge di conversione fu approvata dalla Camera il 17 maggio, con modifiche dal Senato il 21 giugno e poi nuovamente dalla Camera il 28 giugno.

In dottrina è stato sostenuto che il rinvio della legge di conversione in questione fosse *contra Constitutionem*, poiché intervenuto il sessantunesimo giorno dall'emanazione del decreto legge: si verificò un banale errore nel computo dei sessanta giorni, forse poiché si era ritenuto valido il principio civilistico secondo il quale il *dies a quo* non è da ritenere computabile ai fini della scadenza del termine (38).

considerazioni a suo tempo svolte. Il Parlamento avrebbe potuto ripianare la "perdita" finanziaria del Fondo con un provvedimento legislativo successivo, ma il Presidente interpretò in modo sicuramente molto restrittivo l'art. 81 Cost. e decise per il rinvio, motivando che si presentava una mancata copertura finanziaria anche solo con una distrazione di fondi pur momentanea e pur potenziale. Ed ancora una volta, come accaduto in precedenza, il messaggio presidenziale si "appoggiò" al parere della Commissione Trasporti del Senato, la quale, pur non avendo soppresso la disposizione, aveva pur sempre approvato un ordine del giorno che impegnava il Governo a provvedere alla copertura finanziaria del Fondo senza aggravii ulteriori sul Bilancio dello Stato. Un rinvio, pertanto, in linea con alcuni già effettuati durante i settennati precedenti, che, ancora una volta, si appoggiò sui lavori parlamentari per giustificare ulteriormente le argomentazioni poste a fondamento del rinvio stesso.

(37) Si potrebbero discutere i poteri del Presidente supplente e se tra questi, di solito descritti come quelli di ordinaria amministrazione, rientri anche il rinvio delle leggi, ma, ad ogni modo, il Ministro della Sanità controfirmò il messaggio di rinvio, sul quale, in effetti, non ci furono problematiche politico-istituzionali, se non di scarso momento, ancorché per certi versi giustificabili, come si dirà a momenti. Sul ruolo del Presidente del Senato, tra i molti contributi in dottrina, si veda M. IACOMETTI, *I presidenti di assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2001, in particolare, pp. 258 ss.

(38) Cfr. S. M. CICONETTI, *Un caso d'inaffidabilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2002, pp. 3097 ss.

Una situazione certo particolare e complicata. La legge di conversione fu invece considerata approvata in tempo utile, poiché fu considerata approvata l'ultimo giorno possibile, appunto il 28 giugno. Il problema, pertanto, si spostò in capo al Presidente: considerata la legge approvata in tempo utile, il Capo dello Stato avrebbe dovuto necessariamente procedere alla promulgazione, oppure, avrebbe potuto comunque rinviarla? Per dipanare tale questione si utilizza qui il criterio che già in precedenza si è espresso: se il rinvio è effettuato dal Capo dello Stato il giorno stesso della decadenza, *per cause a lui non imputabili*, allora, il rinvio è legittimo, mentre, se è il Presidente a ritardare il rinvio, allora, il rinvio è costituzionalmente illegittimo.

Avendo il Parlamento approvato la legge di conversione il 28 giugno e avendo il Presidente rinviato il 28 giugno stesso la conclusione è che il comportamento del Presidente fu, in questo specifico caso, costituzionalmente legittimo. Sarebbe stato illegittimo se il Parlamento avesse approvato la legge anche il giorno precedente e il Capo dello Stato avesse aspettato l'ultimo giorno per il rinvio. In questo caso, il Capo dello Stato (*rectius* il Presidente supplente) non poteva fare altrimenti.

Il rinvio (39) riguardava un decreto legge, in precedenza reiterato come già detto per ben dieci volte, con il quale si disciplinavano gli indennizzi ai famigliari delle persone decedute di AIDS o di altre patologie contratte in seguito a trasfusioni. In sede parlamentare erano stati aggiunti degli emendamenti senza tuttavia indicare la relativa copertura finanziaria: non si indicava né il quanto né la copertura dell'onere ulteriore derivante dall'adeguamento al tasso di inflazione dell'assegno di indennizzo per complicazioni irreversibili, non si indicava la copertura dell'aumento dell'indennità in caso di morte e, infine, rimaneva parzialmente senza copertura l'apposito Fondo istituito proprio per gli indennizzi di cui sopra.

Il messaggio di rinvio, ancora una volta, richiamò a sostegno della mancata copertura i pareri (negativi) espressi, rispettivamente, dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, dallo stesso esecutivo e pure da parte della Ragioneria Generale dello Stato.

(39) Rinvio che fece decadere il decreto. La legge di conversione rinviata fu riassegnata alla Commissione referente, evenienza questa a dire il vero alquanto singolare, perché appunto oramai il decreto era decaduto e quindi la legge di conversione era priva di oggetto.

Data la delicatezza del tema, il messaggio si chiuse con una precisazione significativa, volta ad evitare le polemiche che già montavano, soprattutto, da parte delle associazioni a tutela delle persone decedute e dei loro famigliari. Si disse, in effetti, che le norme costituivano un apprezzabile tentativo di attenuare le gravissime complicanze che talvolta seguivano alle vaccinazioni e alle trasfusioni di sangue. Per di più, utilizzando giustificati e singolari termini, mai utilizzati in precedenza in alcun messaggio, si disse che “un intervento legislativo si palesa quanto mai necessario ed opportuno anche in considerazione di recenti episodi di *agghiacciante criminalità sanitaria*”.

Un tono polemico che sembrerebbe forse competere più alle esternazioni che ad un messaggio di rinvio, ad ogni modo, polemico appunto nei toni ma non costituzionalmente problematico, visto che era chiaramente anche un supporto indiretto alle attività della magistratura che in quel periodo scoprirono casi di malasania legati alle emotrasfusioni, appunto, casi di malasania “agghiaccianti”. Forse per la prima volta in modo così esplicito una parte, pur minima, di un messaggio di rinvio fu utilizzata per esternare su di un tema politico molto caldo.

Ed, infatti, il messaggio terminò con un auspicio, che il decreto venisse “reiterato alla prima occasione utile dal Governo con l’eliminazione dei lamentati inconvenienti”. Come dire: senza copertura non erano altro che “promesse”, preveda l’esecutivo la copertura e il decreto e la legge di conversione passeranno sicuramente il vaglio presidenziale. Così avvenne, anche se si dovette aspettare il 1996 per la definitiva conversione in legge. Si trattò, indubbiamente, per tutte le questioni che sollevò, di uno dei rinvii più singolari di tutto il concreto svolgimento costituzionale.

6. *Il Capo dello Stato, il messaggio di rinvio, il popolo.*

Anche il rinvio del 23 marzo 1998 fu di particolare significato. Riguardava una legge di iniziativa governativa, approvata in Commissione deliberante sia alla Camera sia al Senato, che prevedeva diverse disposizioni di carattere finanziario

ed, in particolare, l'erogazione, per l'anno 1998, di centodieci miliardi di lire a favore di partiti e movimenti politici (40).

Nel messaggio si sostenne che, in effetti, la disposizione del contributo avrebbe potuto contrastare con la volontà popolare espressa nel *referendum* del 1993 sull'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Per il Capo dello Stato, tuttavia, questo rilievo non appariva fondato: l'art. 30 della legge, infatti, non destinava alcuna somma come finanziamento ai partiti, ma anticipava una parte dei fondi, che i cittadini potevano liberamente destinare attraverso il quattro per mille in sede di dichiarazione dei redditi, proprio ai partiti politici. In altri termini: la legge, per il Capo dello Stato, non prevedeva un contributo ai partiti, ma anticipava a questi una parte della contribuzione volontaria dei cittadini del 1999, che nel 1998 non si era potuta effettuare per problemi tecnici (41), fermo che la parte anticipata sarebbe stata poi raggugliata al contributo effettivamente ricevuto dai partiti nel 1999 (42).

Da un primo punto di vista, pertanto, la questione della compatibilità del contributo previsto nella legge con il risultato del *referendum* fu risolta dal Capo dello Stato dimostrando che non di finanziamento ai partiti si trattava ma solamente di un anticipo della contribuzione volontaria.

La questione, tuttavia, fu più complicata e il Capo dello Stato ritenne opportuno specificare ancor più nel particolare il proprio orientamento. Si è già detto, in precedenza, quanto possa l'esito di un *referendum* popolare influenzare l'operato del Capo dello Stato al momento del rinvio di una legge, certo non da un punto di vista giuridico, quanto, soprattutto, da un punto di vista di opportunità politica (43).

(40) Per come fu strutturato il messaggio si può certo dire che si trattò di un'originalità mai accaduta in precedenza: dopo aver riportato due "questioni" problematiche rispetto a quella disposizione, se ne giudicava una infondata e l'altra invece fondata. Dal contenuto del primo quesito emerge chiaramente che Scalfaro intese, da un lato, avvertire con un vero e proprio "monito" il Parlamento e, dall'altro lato, allo stesso modo, anche rivolgersi alla Nazione sulla questione del contributo finanziario ai partiti.

(41) Siccome i modelli per la dichiarazione dei redditi del 1998 non contenevano la scheda per il quattro per mille ai partiti, il sistema adottato per rimediare a tale mancanza non aveva prodotto risultati, rilevandosi tardivo e disagiata.

(42) Nel senso che per il 1999 i partiti avrebbero ricevuto il totale dei contributi volontari decurtato da quanto anticipato nella legge in questione per il 1998 (ossia 110 miliardi di lire).

(43) Si veda a tale proposito il Capitolo VI della Parte Seconda del Tomo I.

Il Presidente ne fu perfettamente consapevole: anche se il messaggio di rinvio non era certo il “luogo” preferibile per il dialogo tra il Capo dello Stato e il popolo, Scalfaro intese scendere maggiormente nel dettaglio della questione e, quindi, chiarire la questione del rapporto tra quella legge e il *referendum* del 1993.

Il Capo dello Stato, infatti, discusse della compatibilità o meno del nuovo sistema di contribuzione ai partiti con il risultato del *referendum* del 1993. Il nuovo sistema era appunto quello della contribuzione volontaria in sede di dichiarazione dei redditi e questo sistema, per il Capo dello Stato, non era in contrasto con l'esito del *referendum*, poiché con il *referendum* il corpo elettorale si era espresso a larghissima maggioranza contro il finanziamento statale ai partiti politici. Il sistema della contribuzione volontaria, pertanto, essendo diverso da quello del finanziamento statale, non ledeva il risultato del *referendum* (44).

Tutta questa prima parte del messaggio di rinvio, pertanto, non riguardava il rinvio stesso, ma alcune considerazioni di “contorno”, che Scalfaro intese sviluppare come una sorta di introduzione dell'argomento, certamente per informare l'opinione pubblica e non solo il Parlamento della non contrarietà del nuovo sistema di finanziamento dei partiti con l'esito del *referendum* del 1993.

Il motivo del rinvio, pertanto, fu un altro e riguardò in particolare la mancata copertura finanziaria di quell'onere di 110 miliardi. Ed il rinvio fu del tutto giustificato: l'onere dell'anticipo dei 110 miliardi, infatti, per il 1998, era posto a carico del Bilancio dello Stato, prevedendo di conseguenza una spesa aggiuntiva. Il punto problematico era che questa spesa aggiuntiva veniva coperta ricorrendo ad un Fondo specifico per il finanziamento dei partiti politici dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro, Fondo che doveva essere appositamente alimentato con risorse tratte dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie (45).

Si trattava a tutti gli effetti di una vera e propria deroga alla normativa di contabilità nazionale del 1978, poiché l'onere aveva

(44) Il nuovo sistema era stato introdotto da una legge del 1997: Scalfaro svolge le riflessioni “a difesa” della legge del 1997 per giudicare non contrastante con il *referendum* la legge del 1998. Sul tema R. BORRELLO, *Finanziamento della politica e diritto pubblico. Profili di teoria generale e caso francese*, Giuffrè, Milano, 1997, in specie, la *Parte I*.

(45) Ed il Presidente richiamò nel messaggio di rinvio, ancora una volta, il parere contrario della Commissione Bilancio del Senato e le osservazioni critiche, nonostante il parere favorevole, della Commissione Bilancio della Camera.

natura formalmente obbligatoria ma configurava una nuova autorizzazione di spesa cui avrebbe dovuto corrispondere, appunto, una nuova copertura finanziaria.

Per evitare ulteriori problematiche, il messaggio si premurò anche di prevenire la (giustificata) critica a tale orientamento. In effetti, il Parlamento, approvando quella legge, non aveva violato l'art. 81 Cost. ma la legge sulla riforma della contabilità pubblica del 1978, la quale, appunto, prevedeva che nuove spese dovessero essere coperte con nuove somme e non tramite il richiamo di spese obbligatorie. Per evitare la critica, secondo la quale il Capo dello Stato avrebbe dovuto interpretare la legge rispetto alla Costituzione e non rispetto ad altre leggi, nel messaggio si sottolineò che la disposizione sulla riforma della contabilità pubblica del 1978 si poneva esplicitamente "in attuazione" dell'art. 81 Cost. Per il Capo dello Stato si trattava di una legge di attuazione costituzionale con la quale la legge rinviata non poteva contrastare. Ed, in effetti, lo si scrisse chiaramente nel messaggio di rinvio, che, a tale proposito, non poté essere più chiaro ed esplicito:

"il precetto costituzionale non può trovare integrale applicazione senza la puntuale osservanza della legge sulla contabilità pubblica e sul Bilancio dello Stato: ne consegue che la violazione di questa legge determina fatalmente un *vulnus* alla sostanza dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione".

La conclusione del messaggio andò nello stesso senso. Da una parte, "l'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione devono essere lineari e ineccepibili, né vale lasciar passare una formula non ortodossa con l'esplicito invito a non ripeterla per il futuro": un vero monito al Parlamento e alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato. Dall'altra parte:

"fare un'eccezione contro lo spirito dell'articolo 81 della Costituzione proprio per una norma che riguarda i partiti politici vuol dire non tener conto di uno stato d'animo, purtroppo insistente e alquanto generalizzato, di non favore, se non di ostilità, verso i partiti stessi".

Come successe con Pertini, anche in questo caso il Capo dello Stato quale *viva vox populi* che richiama al Parlamento il sentimento e lo stato d'animo popolare sulla materia (46).

(46) Ed il messaggio si concluse in questo modo: "E' inutile ripetere che una continua azione di denigrazione dei partiti e dei movimenti politici può recare serio danno

Le Camere riapprovarono velocemente la legge aderendo integralmente ai rilievi presidenziali. I dibattiti politici furono oltremodo significativi, visto che la maggior parte delle forze politiche si impegnò immediatamente a dire che il rinvio era per questioni tecniche e non politiche (47). Solo i radicali e i dipietristi accolsero il rinvio presidenziale con esplicita approvazione: in sostanza, tuttavia, strumentalizzarono il rinvio per erigere Scalfaro a difensore del *referendum* del 1993, quando, invece, bastava solamente leggere il messaggio di rinvio per rendersi conto che il Capo dello Stato aveva, invece, pienamente appoggiato, come non contrario al *referendum*, il nuovo modo di contribuzione ai partiti politici (48).

Si sottolinei, infine, un ultimo aspetto. La legge fu approvata in Parlamento a larghissima maggioranza. E Scalfaro, rinviandola, pertanto, dimostrò anche che il consenso con il quale una legge è approvata è un elemento che il Capo dello Stato deve e può tenere in considerazione ma soltanto da un punto di vista di opportunità politica, non potendolo obbligare giuridicamente in alcun modo. Questo aspetto Scalfaro lo ebbe benissimo presente e il messaggio di rinvio lo dimostrò: chi non lo comprese del tutto furono alcuni esponenti parlamentari, che subito commentarono dicendo che una legge approvata dall'unanimità da tutti i gruppi parlamentari era

alla stessa vita della democrazia, facendo venir meno la necessaria opera di mediazione tra i cittadini e le istituzioni (articolo 49 della Costituzione); risalta, quindi, maggiormente il dovere, per chiunque sia investito di pubbliche responsabilità, di tutelare, nel quotidiano operare politico, la vita democratica da ogni anche apparente turbativa della trasparenza e della correttezza, doti che sono del tutto essenziali all'ordinato vivere democratico". Questo messaggio di rinvio, molto significativo, è anche un'ulteriore dimostrazione che il come si è concretizzato il potere di rinvio nell'esperienza costituzionale italiana è dipeso in larghissima misura dalla persona che sedeva al Quirinale in un dato momento storico e politico. Ogni rinvio, in effetti, è un po' come se avesse una storia a sé, evidenziando tra le righe del messaggio non solo la motivazione specifica del rinvio, ma considerazioni che il Capo dello Stato intende svolgere al Parlamento, all'esecutivo, finanche al popolo, sia sul provvedimento giunto per la promulgazione sia su di aspetti più generali.

(47) Si veda il *Corriere della Sera* del 24 marzo 1998 e il significativo titolo di p. 5: "Politici sotto choc. «E' solo un problema tecnico»", articolo nel quale sono riportate le considerazioni dei più importanti esponenti politici in merito al rinvio del Presidente Scalfaro.

(48) Si trattò di una vera e propria strumentalizzazione, poiché si fece passare il Capo dello Stato dalla parte del fronte "anti-partiti", quando, in primo luogo, il messaggio chiaramente difese il nuovo modo di contribuzione ai partiti politici ed, in secondo luogo, il messaggio stesso sottolineò con dosaggio ed equilibrio tanto lo stato d'animo della gente quanto il ruolo fondamentale dei partiti. Si veda a tale proposito l'intervista rilasciata da L. TURCI, *Scalfaro ha fatto bene, manca la copertura. Ma devono anticiparci i soldi, come l'anno scorso*, al *Corriere della Sera* il 24 marzo 1998.

una legge “inattaccabile”, accusando indirettamente il Capo dello Stato di volere ergersi mediaticamente a difesa del popolo e di conseguenza contro il Parlamento (49).

Ha pertanto ragione un noto quirinalista che così definì questo messaggio di Scalfaro:

“cinque cartelle abrasive, per una strigliata erga omnes, di quelle che non si dimenticano” (50).

Il Presidente Scalfaro, da una parte, avvertì e sottolineò l’indispensabile ruolo dei partiti politici, anche se, dall’altra parte, non volle mancare di far sentire al Parlamento lo stato d’animo popolare di “sospetto” verso i partiti, che, espressosi con il *referendum* del 1993, non era di certo mutato (51).

Il risultato fu dei più significativi: togliere la Presidenza della Repubblica dall’arena politico-partitica, dimostrando chiaramente che, anche se la politica-partitica prendeva un determinato provvedimento, da una parte, la Costituzione solo per questo non poteva essere aggirata e, dall’altra parte, nemmeno gli istituti di democrazia diretta potevano passare in secondo piano.

Tutto questo, sottolineò Stefano Folli, “serve a segnalare che il Quirinale resta il crocevia decisivo della vita pubblica”, esattamente nel periodo finale del settennato e quindi nel periodo

(49) Un’accusa, questa, del tutto infondata, anche se per certi aspetti svela un ulteriore aspetto: allorché su di una legge il consenso popolare non è certo dei più evidenti, il Capo dello Stato, da una parte, si premurò di richiamare i pareri contrari delle stesse Commissioni Bilancio delle Camere e, dall’altra parte, cercò di “coprire” l’operato del Parlamento, pur avvertendolo dello stato d’animo dei cittadini. Contro la legge era giunto al Quirinale un appello firmato da diversi intellettuali che appunto chiedeva al Capo dello Stato di non promulgare: si veda a tale proposito l’intervista a P. SYLOS LABINI, *Riccometro anche per i partiti*, in *Corriere della Sera*, 24 marzo 1998. Si veda ad ogni modo anche il Capitolo VI della Parte Seconda del Tomo I di questo lavoro.

(50) Cfr. M. BREDA, *Scalfaro blocca il finanziamento ai partiti*, in *Corriere della Sera*, 24 marzo 1998.

(51) Il settennato stava giungendo al termine, ma alcuni non mancarono di sottolineare che questo rinvio segnò una sorta di spartiacque, una delle pagine più importanti dell’intero settennato. Il contributo volontario ai partiti, infatti, fu introdotto l’anno precedente al rinvio in questione, il 1997, non dando certo prova di eccezionale funzionamento. La legge rinviata, pertanto, anticipando il contributo del 1998, presuppose che le cose sarebbero andate certamente meglio: è qui che il Presidente Scalfaro, rinviando la legge, svolse, di fatto, un’operazione politica di tutto significato: il rinvio fu fatto su di una legge approvata pressoché dalla unanimità del Parlamento e il Presidente, se da qualche parte dovette pure trovare la collocazione politica delle sue osservazioni, non si poté di certo collocare nell’arena parlamentare. Per questo si soffermò sul *referendum*: da una parte, per “coprire” il Parlamento e il ruolo fondamentale dei partiti, ma, dall’altra parte, anche per sottolineare l’importanza dell’istituto di democrazia diretta in sé.

nel quale il ruolo del Capo dello Stato è sottoposto ad attento e specifico vaglio dalla classe politica (52).

Una legge approvata in meno di un mese in sede di Commissione deliberante sia alla Camera sia al Senato, una legge approvata dall'unanimità dei membri delle Commissioni e quindi voluta dall'unanimità dei gruppi politici (53), per Scalfaro, se contrastava con la Costituzione, andava comunque rinviata.

7. *Attorno alla (possibile) rielezione di Scalfaro.*

E' opportuno svolgere alcune considerazioni di riepilogo sulla presidenza Scalfaro (54).

In merito alla possibilità di una rielezione, non si può dire che il come fu utilizzato il potere di rinvio abbia influito oltre misura. Non pochi esponenti politici di primo piano si espressero esplicitamente contro la possibilità di un secondo settennato, per diversi motivi, tra i quali, il non aver assecondato, il Capo dello Stato, la svolta maggioritaria. Per una parte consistente del mondo politico, infatti, serviva una persona in grado di proseguire sulla strada del maggioritario, un Capo dello Stato non solo "pacificatore" (55) ma anche decisamente orientato favorevolmente rispetto alla svolta maggioritaria.

Successe, tuttavia, un evento alquanto significativo: per il dopo Scalfaro si candidò pubblicamente Emma Bonino, la quale

(52) Si veda il bell'articolo di S. FOLLI, *Il messaggio implicito del Presidente*, in *Corriere della Sera*, 24 marzo 1998.

(53) Pochi furono gli esponenti politici che si distinsero, come ad esempio Marco Taradash. Sta di fatto che in Commissione Bilancio alla Camera la legge fu approvata da 34 voti favorevoli su 34 presenti.

(54) L'ultimo rinvio del settennato del Presidente Scalfaro fu del 30 aprile 1998. Si era quindi a circa un anno dal termine del mandato e quest'ultimo rinvio dista pochissimo tempo da quello precedentemente commentato. Si trattava, in particolare, di una legge di iniziativa parlamentare, approvata dalle Commissioni deliberanti di Camera e Senato, recante talune discipline in merito alle attività produttive. In specie, si prevedeva una posticipazione del pagamento IVA per i contratti di subfornitura, senza tuttavia determinate l'onere permanente di tale provvedimento, poiché si copriva soltanto l'anno in corso. Il Presidente, pertanto, nel messaggio indica al Parlamento la necessità di coprire anche l'anno successivo e, a tale riguardo, cita pure l'importo necessario, riprendendo una relazione della Ragioneria Generale dello Stato. Il Parlamento si adeguerà ai rilievi presidenziali e senza indugio alcuno provvederà a prevedere la copertura finanziaria anche per l'anno successivo, ancora una volta, su di un provvedimento voluto e votato da una larghissima maggioranza.

(55) Cfr. F. MERLO, *Un Presidente pacificatore*, in *Corriere della Sera*, 30 aprile 1999.

costituì un comitato elettorale, promosse una vera e propria campagna elettorale, con tanto di manifesti e *spot* elettorali. Fu questo il segno che i tempi erano cambiati: anche il ruolo del Capo dello Stato non poteva non esserne coinvolto. Quella candidatura fu la dimostrazione più evidente del differente ruolo che il Capo dello Stato andava a ricoprire in una democrazia in fase di transizione verso un sistema maggioritario.

Il momento della rielezione, da un punto di vista teorico-concettuale, rappresenta una “traccia” di responsabilità politica istituzionale presidenziale (56). La fine del settennato di Scalfaro, in effetti, sembrerebbe dimostrare l’esattezza di questa tesi. Il Presidente non esplicitò mai apertamente la sua disponibilità ad un secondo mandato, ma nemmeno disse mai apertamente di non accettare in ogni caso un secondo mandato, come invece fece Ciampi successivamente. Scalfaro restò in vigile attesa, al pari di quanto era successo con Pertini (57).

Sul suo nome, tuttavia, il veto di alcuni partiti politici risultò determinante: non aveva assecondato, secondo questi partiti, ciò che per questi partiti era determinante, ossia, il principio maggioritario (Forza Italia) e il federalismo (Lega Nord).

Quello che qui conta evidenziare, ad ogni modo, è il tenore assurdo delle critiche che si rivolsero al Capo dello Stato, accusato di essere “anti-maggioritario” “anti-federalista”: né il maggioritario (sempre che se ne riesca a definire l’ambito) né il federalismo (sempre che se ne riesca a definire l’ambito) erano (e sono) iscritti nella Costituzione italiana (58).

Il nuovo Capo dello Stato, tuttavia, non poteva essere scelto rispetto al suo rapporto con il popolo (59), poiché doveva invece, pur assecondando la trasformazione del sistema politico-partitico, lasciare una certa libertà di azione ai partiti politici stessi. L’accordo fu trovato sul nome di Carlo Azeglio Ciampi, appunto,

(56) Si veda il Capitolo VIII della Parte Seconda del Tomo I.

(57) E’ noto che Cossiga propose un secondo settennato di Scalfaro.

(58) Per di più, l’esplicita candidatura di Emma Bonino, allora Commissario europeo, sconfessò le tesi di coloro che discorrevano dell’impossibilità di candidature ufficiali come di una convenzione costituzionale in materia di elezioni presidenziali. Non solo fu una vera e propria candidatura ufficiale, poiché si disse chiaramente anche come avrebbe inteso esercitare il ruolo se fosse stata eletta: ricorrendo sempre meno alle esternazioni e sempre più ai messaggi alle Camere. Giusta o sbagliata tale volontà, di sicuro dimostra un modo significativo di candidarsi alla carica presidenziale, poiché alla fine dimostra la necessità di ancorarsi, ancor di più, al testo costituzionale vigente.

(59) La lista Bonino alle elezioni europee del 1999 ottenne l’8,5% dei voti, diventando la quarta forza politica italiana.

una persona che, pur non estranea al mondo politico, non era mai stato un politico di professione: da solo questo fatto avrebbe potuto garantire una certa libertà di movimento ai partiti politici. Questa previsione si dimostrerà, invero, errata.

8. *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi.*

Carlo Azeglio Ciampi fu eletto al primo turno da uno schieramento parlamentare molto ampio, comprendente maggioranza e opposizione e solo con talune pur significative eccezioni (60).

Il settennato dovette svolgersi per buona parte avendo il Capo dello Stato come interlocutore Silvio Berlusconi, Presidente del Consiglio dal 2001 fino al 2006 (61). Ciampi, al momento dell'elezione al Quirinale, occupava la carica di Ministro del Tesoro e del Bilancio.

Per certi aspetti, diversi commentatori hanno paragonato la presidenza Ciampi alla presidenza Einaudi, per differenti motivi, tra i quali, l'operare di un Capo dello Stato, non politico di professione, in un sistema politico-partitico nel quale chiaro era il ruolo della maggioranza e chiaro quello dell'opposizione, con una considerevole stabilità, per tutta una legislatura, del Presidente del Consiglio.

Un Capo dello Stato che si dovette muovere, in entrambi i casi, in un contesto politico-partitico tendenzialmente stabile e con una *leadership* anch'essa stabile al vertice dell'esecutivo.

L'elezione di Ciampi riscosse, come detto, una larghissima approvazione. Da un certo punto di vista, un "tecnico" al Quirinale era ben visto da tutto il mondo politico, da una parte, perché sarebbe stato meno "inadente" del predecessore e, dall'altra parte, perché non avrebbe comunque impedito il processo riformatore.

(60) Sulla elezione si veda M. OLIVETTI, *Ciampi al Quirinale: le prime elezioni presidenziali della democrazia maggioritaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1999, pp. 3307 ss. Inoltre, cfr. L. SPADACINI, *L'elezione di Carlo Azeglio Ciampi alla Presidenza della Repubblica*, in *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana. Le vicende politico-parlamentari successive all'elezione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ed il mutamento nella maggioranza nella XIV legislatura*, a cura di A. D'Andrea, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 3 ss.

(61) Dopo che in precedenza si erano susseguiti i due esecutivi D'Alema e il secondo Amato.