

# Scalfaro – La stagione del bipolarismo

*Una nuova Italia  
in una nuova Europa*

di Paolo Acanfora

**S**il crollo del sistema politico italiano, avviatosi sul finire del settennato di Francesco Cossiga, trovò una sua piena realizzazione in quello del suo successore, Oscar Luigi Scalfaro, nono presidente della Repubblica italiana. Il 25 maggio 1992 al sedicesimo scrutinio con 672 voti su 1002, il democratico cristiano Scalfaro venne eletto al Quirinale. Era una scelta che poteva sembrare in contraddizione con le urgenze e le necessità di cambiamento che la società italiana stava manifestando. Scalfaro era, infatti, un classico rappresentante di quella classe politica che viveva ormai sotto un perenne stato di accusa.



Oscar Luigi Scalfaro

Cattolico formatosi nelle file dell’Azione cattolica, iscrittosi alla Democrazia cristiana, venne eletto non ancora trentenne all’Assemblea Costituente. Da quel momento fu sempre in parlamento, ininterrottamente dalla prima legislatura del 1948 sino al 1992. Più volte sottosegretario e ministro, vicesegretario del partito, sfiorò la presidenza del consiglio nell’aprile del 1987<sup>1</sup>. Al momento dell’elezione alla presidenza della Repubblica era da poche settimane presidente della camera.

Questo breve profilo esprime chiaramente come il nuovo presidente della Repubblica non fosse certo un outsider e non incarnasse quella novità che pure la società andava cercando per sostituire una classe dirigente delegittimata in una crisi che appariva sempre più come crisi della politica *tout court*. Era anzi la figura quintessenziale di quella che si andava già etichettando come la prima Repubblica<sup>2</sup>. Eppure la sua presidenza fu tutt’altro che ordinaria ed il suo ruolo niente affatto marginale di fronte ai cambiamenti incipienti.

Dopo i risultati del referendum del giugno del 1991, che interveniva sulla legge elettorale abolendo la proporzionale al senato e la preferenza plurima (largamente percepita come uno degli strumenti del voto di scambio e, quindi, della corruzione della classe politica), si era aperta la strada per una possibile riforma del sistema politico. Ancora per via referendaria,

<sup>1</sup> In seguito alla crisi del governo Craxi, nell’aprile del 1987 il presidente Cossiga gli conferisce l’incarico di formare un governo ma Scalfaro, constatata l’impossibilità di ottenere la fiducia dal parlamento, rinuncia.

<sup>2</sup> Al di là dell’uso giornalistico della categoria, già nel 1993 usciva un primo volume storiografico in cui si utilizzava questa espressione. Cfr. A. Lepre, *Storia della prima Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1993.

nella primavera del 1993, era stato assestato un colpo importante al sistema vigente con il voto che aboliva il finanziamento pubblico dei partiti. La percentuale dei sì per l'abrogazione (il 90%) dava la misura di una sfiducia pressoché totale da parte dei cittadini. Circa un anno prima era iniziata la valanga giudiziaria di Tangentopoli. Si assisteva alla più grave crisi del sistema politico italiano dalla fine della seconda guerra mondiale.

La legislatura iniziata nel 1992 fu, in questo senso, di transizione – un periodo in cui si sanciva la trasformazione o la scomparsa dei partiti tradizionali e si andavano costituendo nuove formazioni e nuove configurazioni del complessivo sistema politico. All'inizio del 1994, il partito che aveva governato l'Italia dalla fine della seconda guerra mondiale in avanti si disgregava. In seguito alle elezioni amministrative del 1993 che avevano sancito il disastroso risultato della Democrazia cristiana, il segretario politico Mino Martinazzoli si trovò a dover rifondare il partito. Uscito con i suoi fedeli Mario Segni – figlio dell'ex Presidente ed uno dei grandi protagonisti della stagione referendaria – si staccava sull'ala destra un altro piccolo gruppo di democristiani che dava vita al Centro cristiano democratico (Ccd). Veniva così deciso lo scioglimento della Dc e la fondazione del Partito popolare. Venuta meno definitivamente l'unità politica dei cattolici (già da molto, in verità, messa in discussione in via di principio) la classe dirigente democristiana aveva deciso di rievocare la precedente esperienza dei cattolici in politica, quella dei popolari di Luigi Sturzo. Nel frattempo la disgregazione del sistema e le inchieste giudiziarie avevano costretto il leader del partito socialista Bettino Craxi a fuggire dall'Italia e a rifugiarsi in Tunisia. Una delle personalità più rappresentative dell'Italia repubblicana era a tutti gli effetti divenuto un latitante. L'eccezionalità della situazione italiana poteva, dunque, rappresentarsi così.

Questa complessa e breve legislatura aveva prodotto due governi con una guida definita tecnica, in mano a due personalità importanti che pure avevano una lunga esperienza politica come Giuliano Amato e istituzionale come Carlo Azeglio Ciampi. Governi che affrontavano una fase decisiva non solo sul piano nazionale ma anche internazionale, con la fine della guerra fredda, la riunificazione tedesca, la prima guerra del golfo, la nascita dell'Europa di Maastricht.

La decisione di procedere all'unione monetaria spingeva l'Europa in una direzione inedita. La cessione di sovranità che si andava realizzando riguardava uno dei pilastri della sovranità nazionale. I paesi firmatari si apprestavano a mettere in discussione un elemento decisivo dello stato-nazione. Era un cambiamento epocale a cui avevano partecipato tutti, eccetto la Gran Bretagna che ottenne la clausola di esenzione (la cosiddetta *opt-out*) e la Danimarca che bocciò l'adesione per via referendaria<sup>3</sup>. Le ragioni di questa scelta furono diverse. Certamente centrale fu la volontà di alcuni paesi, come la Francia, intenzionati a svincolarsi dalla sudditanza al marco tedesco, da tempo moneta di riferimento dell'area comunitaria. Maastricht esigeva però il rispetto di alcuni parametri finalizzati alla disciplina delle economie e delle finanze nazionali, soprattutto di quelle, tra cui l'Italia, che presentavano dati macroeconomici problematici.

Inoltre, la Germania e gli ambienti della Bundesbank in specie avevano ottenuto che la Banca Centrale Europea (da realizzare nella terza ed ultima fase di attuazione dell'unione) fosse costruita sul modello tedesco, cioè fondata sul principio della completa autonomia dalla politica. Questo aspetto, lungi dall'essere circoscritto a questione puramente tecnica, comportava che l'istituzione principale chiamata a gestire la politica monetaria dei paesi

<sup>3</sup> Il 2 giugno 1992 il popolo danese si esprime per il no all'adesione con il 52,2% dei voti.



dell'eurozona fosse un organo indipendente dalla politica, cioè dai rappresentanti della volontà popolare. Gli stati membri dell'Unione europea avevano ceduto la propria sovranità su un settore cruciale come la moneta ad un ristretto gruppo di banchieri che non rispondevano del proprio operato a nessun organismo politico.

La politica di rigore necessaria all'Italia per rientrare nei parametri di Maastricht si innestava, dunque, su un terreno instabile segnato da una drammatica crisi politica. In questo scenario un soggetto inatteso emerse come una novità dirompente. Nel giro di pochi mesi, l'imprenditore Silvio Berlusconi mise in piedi un soggetto politico, Forza Italia, che rappresentava un partito del tutto nuovo nel panorama italiano. Un partito senza sezioni ma con dei club, senza congressi ma con delle convention, senza partecipazione democratica ma plebiscitaria. Un partito-azienda che provava a riprodurre sul terreno politico la struttura aziendale, in cui il leader si presentava come un proprietario. Gli ultimi rimasugli della tradizionale forma-partito (il partito di massa novecentesco) cedeva il passo in modo definitivo ad un partito di opinione, con una leadership carismatica costruitasi nel segno dell'alterità al mondo politico e sulla critica al professionismo della politica interpretato come forma di parassitismo.

La configurazione iniziale di questo nuovo partito era di matrice liberale e liberista (diversi gli intellettuali che vi presero parte nella sua prima fase di vita). La leadership di Berlusconi e il peso del suo impero mediatico portarono Forza Italia ad una importante vittoria alle elezioni del 1994, sebbene con una coalizione strutturalmente fragile<sup>4</sup>. Dopo appena sette mesi il governo cadde per il mancato appoggio della Lega.

Le novità apportate al sistema rimasero però inalterate. Si apriva in Italia una nuova fase caratterizzata da una tendenziale bipolarità. Si andavano costruendo, infatti, prevalentemente due blocchi di alleanze, al centro-sinistra e al centro-destra dello schieramento. L'alternanza che era mancata per ragioni strutturali in tutta la storia repubblicana diveniva ora una regola. Le coalizioni inoltre si presentavano alle elezioni con dei propri candidati alla presidenza del consiglio, assegnando in questo modo implicitamente all'elettore una sorta di potere di investitura. La legge elettorale che si era costruita dopo le consultazioni referendarie – il cosiddetto Mattarellum – era per il 75% maggioritaria e per il 25% proporzionale. Il nuovo quadro complessivo spingeva alcune forze politiche, tra tutte Forza Italia, a lavorare per un'ampia riforma della costituzione. A difesa di questa sorsero in tutto il territorio nazionale dei Comitati, anche su indicazione e pungolo di uno dei padri costituenti che aveva da lungo tempo abbandonato la politica e che era divenuto, successivamente, monaco: Giuseppe Dossetti. Nei due anni di vita che gli rimasero<sup>5</sup> impegnò molte delle sue energie in questa intensa battaglia pubblica.

Tra i più tenaci difensori delle prerogative costituzionali, contro l'idea di una prassi capace di revisionare *ipso facto* la lettera della costituzione, vi fu il presidente Oscar Luigi Scalfaro. Il momento di attrito più evidente lo si ebbe proprio con la caduta del governo Berlusconi. Il leader milanese chiedeva nuove elezioni sulla base dell'investitura popolare ricevuta mesi prima. Tuttavia, il dettato costituzionale obbligava il presidente della Repubblica a verificare l'esistenza di altre maggioranze in parlamento capaci di conferire la fiducia ad un nuovo governo. Seguendo questo schema Scalfaro non fece altro che difendere la costituzione da

<sup>4</sup> Forza Italia mise in piedi un'alleanza nell'Italia settentrionale con una forza federalista con velleità secessioniste come la Lega Nord e nell'Italia meridionale con una forza centralista e nazionalista come Alleanza nazionale, nata sulle ceneri del Movimento sociale italiano.

<sup>5</sup> Giuseppe Dossetti morì il 15 dicembre 1996.

un'idea nuova del sistema politico e del rapporto con la volontà popolare che per essere adottata avrebbe dovuto necessariamente affrontare il lungo percorso di riforma costituzionale, così come previsto dall'art. 138 Cost.

Dopo un altro governo a guida tecnica – l'ex direttore generale della Banca d'Italia, Lamberto Dini – il parlamento venne sciolto e furono indette nuove elezioni nell'aprile del 1996. A vincere fu la coalizione di centrosinistra riunita sotto il cartello dell'Ulivo e guidata dal cattolico Romano Prodi. L'opera di Prodi fu decisiva per le sorti dell'Italia in Europa. Fu con il suo governo che l'Italia riuscì a portare i conti nei limiti previsti a Maastricht (grazie anche a manovre ad hoc come la tassa per l'Europa) e ad avviarla verso l'adozione della moneta unica<sup>6</sup>. L'esperienza di questo governo finì nel 1998 quando si sfilò dalla maggioranza il partito della Rifondazione comunista in polemica con il presidente del consiglio. La legislatura si concluse regolarmente con nuove maggioranze dopo i governi D'Alema (il primo presidente di formazione comunista della storia d'Italia) e Amato.

Nel frattempo, l'Unione europea si apprestava ad affrontare un'altra grande sfida, quella dell'allargamento. La fine della guerra fredda aveva cambiato la geografia politica dell'Europa. I paesi orientali apparivano attratti dal modello occidentale e l'Unione europea sembrava il naturale sbocco alle loro attese di riforma. Dal suo canto, l'UE guardava all'Europa orientale come ad un possibile mercato futuro ma ancor di più come ad una opportunità per svolgere un ruolo di grande potenza nel nuovo scenario internazionale. Un primo nuovo allargamento (il quarto per l'esattezza) lo si ebbe nel 1995 con ex paesi neutrali come Svezia, Finlandia e Austria. Stati che non rappresentavano alcun problema perché pienamente conformi agli standard europei di sviluppo e di benessere. Completamente diverso era il discorso per gli ex paesi sovietici, tutti largamente al di sotto della media europea. Le loro economie scarsamente moderne, la preponderanza del settore agricolo (che avrebbe messo in grande discussione i delicati assetti della PAC<sup>7</sup>), la lontananza dai criteri macroeconomici di Maastricht e la loro ovvia fragilità democratica rappresentavano elementi altamente problematici. Negli anni novanta – mentre si completava l'unione monetaria – si andava decidendo, dunque, quali e quanti paesi sarebbero entrati nella nuova Unione. Particolarmente importante, in questa direzione, fu l'operato della Commissione Prodi, chiamata a sostituire nel 1999 la dimissionaria Commissione Santer<sup>8</sup>. Tra questi paesi spiccava per problematicità il caso della Turchia, la cui domanda di adesione risaliva al 1987.

In questa fase evolutiva dell'UE un dato appariva indiscutibile. L'Europa mancava di qualsiasi unità d'intenti sul versante della politica estera. Gli anni novanta furono la drammatica prova di una inesistente strategia comune. L'incapacità di gestire la tragedia jugoslava – che aveva prodotto una serie continua di guerre con feroci pulizie etniche e genocidi perpetrati proprio nel cuore del vecchio continente – aveva manifestato al mondo che l'Europa era un gigante economico (con 370 milioni di abitanti e un Pil maggiore di quello degli Stati Uniti) ma, al tempo stesso, un nano politico. Dato tanto più drammatico considerando le nuove sfide che lo scenario internazionale avrebbe presto posto.

<sup>6</sup> L'adozione sarà virtuale nel 1999 e diventerà circolante il 1 gennaio 2002.

<sup>7</sup> La PAC, la Politica Agricola Comune, rappresentava uno dei nodi più delicati dell'Unione per i difficili equilibri che erano stati costruiti nei decenni. Soprattutto la Francia era particolarmente sensibile a qualsiasi mutazione dello status quo.

<sup>8</sup> La Commissione guidata dal lussemburghese Jacques Santer diede le dimissioni in seguito a gravi illeciti amministrativi.

