

LE ESTERNAZIONI DEL CAPO DELLO STATO
FRA PRIMA E SECONDA REPUBBLICA.
UN'INDAGINE POLITOLOGICA

MAURO TEBALDI e MICHELE MASTIO *

1. INTRODUZIONE. *POLICY MAKING* E POTERE D'ESTERNAZIONE DEL PRESIDENTE
DELLA REPUBBLICA, FRA TEORIA COSTITUZIONALE E PRASSI POLITICA

Benché complessa da connotare, non è azzardato affermare che la funzione di governo si concretizza essenzialmente nella progettazione e formulazione di politiche pubbliche, seppur con estrema variabilità di tempi, metodi e contenuti. Passando poi ad analizzare quali soggetti concorrono ad adempiere tale funzione, la letteratura più recente sul «caso italiano» ha sottoposto il modello *party government* a verifiche empiriche e sfide teoriche da cui emergono affinamenti e nuove linee interpretative¹. Curiosamente, tra i vari soggetti istituzionali a cui si è riconosciuta una co-partecipazione all'attività di governo (*in primis*, ovviamente, il parlamento, ma anche la burocrazia, le amministrazioni locali e, più recentemente, la magistratura e le autorità indipendenti) raramente si è esaminata in profondità l'influenza esercitata dal Presidente della repubblica sul *policy making*, e ancor meno (mai, a quanto ci risulta) si è sottoposta ad analisi empirica questa relazione di potere.

Eppure è la stessa dottrina costituzionale a indicare i molteplici poteri di influenza del Capo dello stato nei confronti della diade governo-maggioranza. Come affermano due autorevoli studiosi «con questi poteri il Presidente della

* Mauro Tebaldi è professore associato di Scienza politica presso l'Università di Sassari; Michele Mastio è collaboratore della cattedra di Scienza politica presso l'Università di Sassari.

¹ Fra i numerosi lavori che hanno analizzato la trasformazione del *party government* in Italia negli anni novanta, si vedano Caciagli *et al.* (1994), Newell (2000), Fabbrini (2000), Bufacchi e Burgess (2002).

repubblica cerca di spingere le forze politiche o i “poteri” costituzionali politicamente attivi (governo, parlamento) a seguire determinate direzioni di marcia oppure a riflettere su certe linee politiche adottate o in via di adozione, o ancora a colmare determinate lacune nell’attuazione della Costituzione. Sebbene i poteri di consiglio e di stimolo siano quasi sempre orientati verso il perseguimento di determinati obiettivi, può accadere che questi ultimi siano implicitamente indicati attraverso la pura denuncia di alcuni mali o di determinate disfunzioni» (Baldassarre e Mezzanotte 1985, p.16).

Fatta salva la capacità di indirizzare l’azione di governo *ex ante*, attraverso il procedimento di nomina del Primo ministro², il fatto nuovo, su cui si confronta da qualche tempo la letteratura giuspubblicistica circa il suo grado di legittimità³, consiste nella tendenza a utilizzare con crescente pervasività, da Pertini in poi, il cosiddetto “potere di esternazione” sia per i temi “alti” dell’indirizzo politico, sia per l’attività politica quotidiana dei governi (Merlini 1995).

Con questo termine, come meglio specificheremo in seguito, ci riferiamo a una serie di atti di natura eterogenea, oltretutto, per molti aspetti, controversa: atti formali, con i quali il Presidente della repubblica può esercitare una propria influenza sui lavori del governo e della maggioranza che lo sostiene come i messaggi al parlamento (siano essi letti nell’atto di investitura formale del nuovo Presidente, oppure inviati alle camere durante il suo mandato) e i messaggi alla nazione; e atti che, al di fuori dei protocolli formali, consentono di esaltare le capacità comunicative e retoriche del Presidente, fino a collocarsi fra gli strumenti più efficaci nel suggerire questo o quell’intervento di *policy*, senza limite alcuno nelle materie, nei tempi e nei modi con i quali questi autorevoli pareri possono essere rilasciati⁴.

² È questo un condizionamento assai pervasivo sui programmi proposti che, seppur tendenzialmente limitato nelle materie (in generale, anche se non si possono stabilire criteri assoluti, e la prassi ha evidenziato sconfinamenti sostantivi, si può delimitare l’oggetto dell’intervento presidenziale a politiche costitutive giudicate dal Capo dello stato non più procrastinabili) sottrae al governo, e di riflesso al parlamento, che tali provvedimenti sarà chiamato ad approvare, una parte di sovranità, quantomeno nella predisposizione dell’agenda politica. Al proposito si consenta di rimandare a Tebaldi (2003).

³ Sulle diverse correnti dottrinali che interpretano le esternazioni in termini di legittimità costituzionale, rimando a Baldassarre (1991); Cheli (1985); Motzo (1957); Martines (1985); Grisolia (1985, 1986); Rescigno (1978); Luciani (1997); Pace (1992), oltre alla nota riassuntiva di Dogliani (1997).

⁴ Benché anch’esso possa teoricamente configurare un metodo per interferire sul *policy making*, il potere di rinvio motivato degli atti legislativi, corredato da messaggio esplicativo alle camere, sembra più correttamente posizionarsi fra i poteri di garanzia e controllo costituzionale, piuttosto che fra i poteri di influenza. In questa direzione paiono andare le principali interpretazioni giuspubblicistiche e, sinora, la prassi politica.

Oltre a declinare concettualmente il problema e a formulare uno schema per l'analisi empirica, ci occuperemo qui di identificarne alcuni aspetti quantitativi e qualitativi. Sotto il profilo quantitativo, l'uso di simili strumenti espressivi, formali e informali, a disposizione del Presidente della repubblica, può dare una prima, seppur incompleta, indicazione della forza con cui egli interviene nei processi di *policy making*. Sarà poi l'analisi qualitativa degli atti presidenziali, opportunamente classificati, a rafforzare o indebolire la significatività di tali riscontri, ben consapevoli che tutto ciò attiene alla sola sfera di effettività dell'azione presidenziale, senza perciò toccare, se non tangenzialmente, la sfera dell'efficacia. La parte conclusiva del lavoro sarà infine dedicata alla stesura delle principali ipotesi o linee di ricerca emergenti dall'analisi empirica, con le quali cercheremo di isolare, a livello sistemico e istituzionale, le variabili che condizionano, inibendolo o favorendolo, il potere di esternazione.

2. CONCETTI, CRITERI E TIPI

Il problema di delimitare empiricamente il concetto di esternazione presidenziale impone una riflessione sui comportamenti che connotano simile potere e che ne qualificano, pertanto, l'ambito di pertinenza semantica. In prima battuta, possiamo prendere spunto da una definizione molto ampia, che include nelle esternazioni «tutte le dichiarazioni pubbliche (destinate al pubblico) diverse da quelle costituzionalmente disciplinate (e cioè diverse dai messaggi al Parlamento di cui agli artt. 74 e 87 cpv. Cost.)» (Dogliani 1997, p. 221). Questa definizione ha il pregio di stabilire, fra una gamma ampia di possibili comportamenti, cosa *non* possa essere considerato un'esternazione presidenziale, ponendo un deciso discrimine fra gli atti dichiarativi previsti dalla Costituzione, che *non* rientrano fra i casi di esternazione, e quelli svincolati dalle prescrizioni costituzionali, ai quali, esclusivamente, va riferito il termine.

Occorre poi rilevare un secondo elemento connotativo, ove la definizione enfatizza la natura pubblica dei medesimi atti. Si tratta di un aspetto ulteriormente rafforzato dalle parole di Baldassarre e Mezzanotte (1985, p. 16), quando i due autori affermano che il potere di esternazione comprende «le interviste attraverso i mezzi di comunicazione di massa, le lettere o i telegrammi inviati in certe occasioni e ogni altro modo con cui il Capo dello stato esprime *pubblicamente* [corrispondente nostro] le sue opinioni». Questa definizione, oltre a individuare alcuni strumenti con cui si esercita il potere in oggetto, sottolinea, come la precedente, il requisito della loro pubblica espressione. A ben vedere, tuttavia, anche questa categoria analitica, essendo così ampia, fornisce informazioni da leggere sostanzial-

mente in chiave negativa: e cioè che *non* si possono annoverare fra le esternazioni presidenziali le comunicazioni informali che il Presidente della repubblica indirizza agli altri poteri dello stato o a qualunque altro soggetto politicamente rilevante in forma strettamente privata.

Benché utili per un inquadramento preliminare, simili attribuzioni non consentono ancora, in tutta evidenza, di stabilire un qualche ordine tassonomico, allargando anzi lo spettro dei possibili referenti empirici a un numero imprecisato di atti che i semplici requisiti dell'informalità *extra constitutionem* e della pubblica rilevanza rende alquanto vaghi ed estesi.

Un primo aspetto dirimente consiste allora nel distinguere tali atti sotto il profilo della loro forma comunicativa e, più in particolare, della loro capacità di identificare o meno uno specifico destinatario e di essere a quello direttamente manifestati. A un estremo si collocano i *messaggi*, la cui finalità è di sottoporre uno o più problemi, suggerimenti, soluzioni o temi di discussione all'attenzione di un pubblico predefinito nella sua composizione, al quale esplicitamente il Presidente della repubblica indirizza il contenuto della comunicazione e al quale direttamente si rivolge o con la sua presenza fisica o con l'intermediazione di mezzi cartacei (lettere, telegrammi, interviste) o audiovisivi. Si tratta, è bene sottolinearlo, di un'*audience* predefinita solo all'atto dell'esternazione (sia essa una persona fisica, magari investita di qualche ruolo istituzionale, oppure un soggetto collettivo come una camera o entrambe le camere, finanche la nazione nel suo complesso) poiché nulla vieta, ed è anzi altamente probabile che ciò avvenga, che i contenuti dell'intervento siano intesi e recepiti da un pubblico più vasto di quello a cui il messaggio è specificamente indirizzato. Resta tuttavia il fatto che, indipendentemente dai suoi effetti collaterali, un messaggio è tale se il mittente identifica chi lo deve ricevere, con l'intento di illustrare a questi, prima che ad altri, motivi e contenuti dell'esternazione.

All'estremo opposto si collocano le *dichiarazioni*, alle quali non è possibile assegnare a priori un particolare destinatario, poiché esso è intrinseco e conseguente a ciò che il Capo dello stato intende con questi strumenti affermare (talché si potrebbero anche definire messaggi impliciti) e non desumibile dai luoghi, istituzionali o meno, in cui sono rilasciate. A voler indagare più a fondo, tuttavia, il destinatario della dichiarazione non sempre è sconosciuto prima del suo manifestarsi, a patto che non lo si intenda come il soggetto, individuale o collettivo, a cui essa è indirizzata, che resta sempre generico e vago, ma come lo strumento mediatico (agenzie di stampa, piuttosto che radio o televisione) che ne consente diffusione e recepimento (oltreché impliciti sono dunque messaggi necessariamente indiretti).

Vi è poi da discernere un secondo tratto identificativo, indipendente dal precedente, che concerne i modi e le occasioni in cui le esternazioni sono rese pub-

bliche. Vale a questo proposito distinguere fra esternazioni di natura protocollare, connesse a uno specifico schema procedurale incentrato sul ruolo istituzionale del Capo dello stato, ed esternazioni del tutto avulse da funzioni e ruoli di tipo rappresentativo, rimandabili quindi all'esclusiva volontà del Presidente della repubblica di intervenire, *hic et nunc*, su questioni puntuali e strettamente collegate a fatti contingenti.

Fra le prime, quelle che abbiamo definito modalità *protocollari*, rientrano molteplici atti essenzialmente riconducibili allo svolgimento delle funzioni rappresentative del Capo dello stato. Da un lato essi si configurano come atti necessari, cioè obbligati da una procedura che impegna formalmente il Presidente a esprimersi in quella specifica occasione e in altrettanto specifiche circostanze, ovvero contesti nei quali è necessario, non per motivi di convenienza, ma perché è richiesto dalla natura stessa di tale ruolo simbolico che il Presidente della repubblica «parli» (Dogliani 1997, p. 222). Dall'altro lato, dichiarazioni o messaggi possono essere formulati in contesti formali senza che vi sia obbligo procedurale dell'intervento presidenziale, quantomeno non nella forma di un discorso che valichi i contenuti del saluto, degli omaggi o degli adempimenti rituali, ma solo in virtù della possibilità o dell'opportunità che una occasione solenne fornisce alla massima carica dello stato per affrontare temi politici o, comunque, di pubblico rilievo.

Quando invece le modalità dell'esternazione hanno carattere di arbitrarietà – sono cioè estranee a programmi, schemi o procedure che prevedono un intervento presidenziale pur senza vincolarne i contenuti – il Presidente fa valere nella massima estensione la libertà di manifestare in pubblico le proprie opinioni, che gli deriva sia dall'esercizio dei diritti di cittadinanza, sia dall'esercizio delle molteplici funzioni che competono alla suprema carica dello stato, quando egli intenda avvalersene al di fuori di modi e tempi previsti o predefiniti: quando, cioè, siano i fatti del momento a dettarne l'urgenza, oppure siano questioni contingenti a esigere spiegazioni e commenti da parte del Capo dello stato, in qualità di garante della Costituzione e di rappresentante dell'unità nazionale.

Ricapitolando, con il primo criterio cerchiamo di identificare il *chi* delle esternazioni presidenziali, ossia il fatto che il destinatario sia esplicitamente e direttamente evocato (messaggi) oppure desumibile in via implicita e indiretta (dichiarazioni). Il secondo criterio attiene invece al *come* i presidenti esternano, giacché è loro possibile affidarsi a modalità protocollari oppure a sistemi comunicativi del tutto informali.

Incrociando i due criteri si profila una tipologia delle esternazioni presidenziali dal carattere puramente formale – poiché nulla dice circa la sostanza di tale potere, ovvero la sua forza vincolante nel processo di *policy making* – che aiuta tuttavia ad effettuare alcune distinzioni basilari nell'ambito di questo eterogeneo universo di comportamenti (fig. 1).

FIGURA 1. – *Tipologia delle esternazioni presidenziali*

Abbiamo definito *messaggi di indirizzo* quelli che prevedono, in specifici ambiti protocollari, una manifestazione di opinioni da parte del Capo dello stato a un altrettanto specifico soggetto, sia esso individuale o collettivo. Rientrano in questa categoria sia i messaggi letti dopo il giuramento davanti alle camere riunite, sia tutti gli altri discorsi e messaggi pronunciati dal Presidente dinanzi al Parlamento, ad altre istituzioni, nazionali e internazionali, o all'insieme dei cittadini (così, ad esempio, i messaggi di fine anno) in occasione di eventi o ricorrenze programmate e tendenzialmente reiterate. Definiamo invece *messaggi di orientamento* quelli con cui il Presidente della repubblica, al di fuori di schemi o rituali predefiniti, esprime pubblicamente il proprio pensiero, oppure aggiunge le informazioni ritenute opportune a chiarire il senso e le motivazioni dei propri atti, o, ancora, rende pubblico un approccio che ha seguito o intende seguire nello svolgimento delle proprie funzioni discrezionali, avendo tuttavia cura di indirizzare il contenuto dell'esternazione a un preciso destinatario.

Permanendo l'arbitrarietà dei tempi e dei modi espressivi, ma venendo meno la volontà di identificare a priori chi debba recepire il messaggio, si passa nel campo delle *dichiarazioni contingenti*. Quelle, cioè, a mezzo delle quali il Capo dello stato sottolinea e commenta, apponendo il proprio giudizio, i passaggi salienti della vita sociale, politica, istituzionale del paese, generalmente nell'immediatezza del loro accadimento, sia esso per eventi prevedibili (ad esempio l'approvazione di una legge controversa, piuttosto che un successo sportivo di livello nazionale) oppure fortuiti (un evento sismico, un attentato terroristico, ecc.). Vi è infine la possibilità che il Presidente si esprima attraverso analoghe dichiarazioni, rivolte dunque a una platea ampia e indefinita, inserendole però entro un intervento programmato, la

cui scansione spazio-temporale è rigidamente predefinita. Tali *dichiarazioni illustrative* tendono così a perdere il requisito dell'immediatezza contingente, per acquisire una valenza spiccatamente riflessiva e meditata, talché i commenti e i giudizi presidenziali possono spingersi oltre il mero commento "a caldo" offrendo argomentazioni esplicative e/o prescrittive che ne illustrano gli aspetti salienti.

3. STRATEGIE DI RICERCA E DIMENSIONI D'ANALISI

Il punto di partenza di una qualsiasi ricerca empirica è, in genere, la formulazione di una serie di domande insoddisfatte. Il fatto di specificare *ab initio* simili interrogativi da un lato testimonia il grado di complessità del problema scientifico e, dall'altro lato, comincia a delineare l'orientamento e le strategie di ricerca adottate per la sua soluzione. Nel nostro caso, i quesiti a cui dare risposta in via prioritaria riguardano aspetti eminentemente quantitativi delle esternazioni presidenziali. Più precisamente, la loro distribuzione nell'arco temporale del mandato, le materie su cui prevalentemente esse insistono, il grado di rilievo che assegnano loro gli organi di stampa, i tipi e le categorie degli interessi trattati, le occasioni in cui tendono ad essere effettuate, gli scopi che si prefiggono.

Si tratta di obiettivi conoscitivi che non si possono giovare di un patrimonio sufficientemente cospicuo di evidenze empiriche da cui prendere le mosse e dalle quali attingere per la formulazione di ipotesi interpretative. O meglio, le ipotesi rudimentali a cui possiamo fare riferimento gravano su giudizi impressionistici dell'attività presidenziale (così quando si afferma che non tutte le esternazioni hanno la stessa rilevanza politica, essendo di peso specifico maggiore quelle di politica interna rispetto alle altre, oppure quando si sostiene che nell'arco del mandato le esternazioni aumentano all'avvicinarsi della sua scadenza⁵), ma non

⁵ Avvicinandosi la scadenza del mandato si può infatti ipotizzare che il presidente tenda ad incrementare la forza e la visibilità dei propri interventi di esternazione per due ragioni: una di natura "oggettiva" riguarda la necessità di portare a compimento eventuali azioni di indirizzo prima dell'avvento del "semestre bianco", l'altra, di natura "soggettiva" concerne invece la volontà di "lasciare una traccia", una sorta di testamento politico-istituzionale che tenda a connotare indelebilmente il proprio settennato e a differenziarlo dagli altri. Correlata a queste motivazioni, si può inoltre avanzare l'ipotesi secondo la quale il trend delle esternazioni annue di un Presidente abbia un andamento positivo. È infine plausibile ipotizzare, in relazione alle prevalenti funzioni di garanzia fra i diversi segmenti del nostro sistema parlamentare (riassumibili nelle coppie concettuali governo/opposizione e maggioranza/minoranza) che le esternazioni riconducibili ad argomenti di politica interna abbiano una maggiore rilevanza e frequenza rispetto alle altre.

toccano il problema fondamentale delle condizioni politiche e istituzionali che favoriscono o, al contrario, inibiscono la propensione ad esternare del Capo dello stato. In questo senso, il nostro studio di caso, seppure con evidenti riferimenti comparativi di carattere longitudinale, ha il carattere tipicamente esplorativo degli “studi generatori di ipotesi”, giacché è assai probabile che il trattamento dei dati e la conseguente evidenza empirica possano dar luce ad un quadro interpretativo capace di indirizzare successive fasi della ricerca⁶.

Come è noto, una delle condizioni necessarie per rendere euristicamente fruttuosa l'applicazione di metodi quantitativi all'indagine socio-politologica impone che l'osservazione venga fatta su di un insieme di oggetti comparabili. Il piano di osservazione da noi predisposto prende in esame le esternazioni effettuate dai Presidenti Pertini, Cossiga, Scalfaro e Ciampi, quest'ultimo limitatamente al primo biennio del suo mandato. Il carattere di continuità delle quattro presidenze, unitamente alla constatazione che le esternazioni sono divenute una modalità espressiva quantitativamente e qualitativamente rilevante (mantenendosi poi tali) a partire dal settennato Pertini, è stato ritenuto criterio primario per conferire omogeneità e comparabilità alle indicazioni che da questa ricerca emergeranno.

Il passo successivo ha riguardato la scelta delle fonti da cui attingere i dati. Poiché, come abbiamo visto, le definizioni analizzate includono nelle esternazioni le manifestazioni delle opinioni del Capo dello stato rese pubbliche attraverso qualsiasi mezzo egli ritenga opportuno, abbiamo deciso di occuparci solo di quelle riportate dai quotidiani. Il fatto di aver privilegiato gli organi di stampa rispetto ad altri mezzi di diffusione risponde a criteri di oggettività. Oltre a coprire esaurientemente tutto l'arco temporale oggetto della ricerca e ad avere una cadenza periodica costante, la possibilità di esaminare una pluralità di testate ci ha consentito di “depurare” o comunque equilibrare l'azione di interessi particolari sulla diffusione dei dati, esercizio più complesso se avessimo scelto altri mezzi, come la televisione o la radio di stato.

Per queste ragioni abbiamo attinto i nostri dati da quattro quotidiani:

- *Il Corriere della Sera*;
- *La Repubblica*;
- *La Stampa*;
- *Il Sole 24 Ore*⁷.

⁶ A tale scopo, il capitolo finale del presente lavoro sarà dedicato alla messa a punto del quadro ipotetico che, nel suo complesso, scaturisce dall'incrocio delle variabili e dall'interpretazione dei dati.

⁷ Fra le ragioni della nostra scelta, il fatto che questi quattro quotidiani sono storicamente quelli con la maggiore tiratura (forse con la sola eccezione de *Il Sole 24 Ore*), hanno la diffu-

Dopo aver esaminato tutte le notizie riferibili alle molteplici esternazioni, così come sono pubblicate su ciascun quotidiano, le abbiamo riaggregate per ciascuna singola esternazione, che è la nostra unità di misura, con l'intento di ottenere dati confrontabili e classificabili.

Utilizzando come principio di base la diversità tra “caratteri qualitativi”, “caratteri quantitativi” e “caratteri quantitativi misurabili” abbiamo elaborato una serie di scale nominali, ordinali e a intervalli applicandole alle seguenti dimensioni di analisi:

Occasione: trattandosi di un carattere qualitativo abbiamo differenziato le modalità con cui l'esternazione è stata resa pubblica distinguendo tra *occasioni previste e protocollari* riferibili ad incontri, visite e cerimonie precedentemente fissate, e *occasioni non previste e non protocollari*, utilizzando il metodo residuale.

Interessi trattati: con questa categoria si è cercato di differenziare l'ampiezza dell'insieme dei soggetti i cui interessi sono trattati dall'esternazione. A tal fine è stata applicata una scala ordinale che articola quattro sotto-classi di interessi: *sovra-nazionali, nazionali, sezionali e micro-sezionali*⁸. Gli interessi sovra-nazionali sono i più semplici da rilevare, poiché riguardano le istituzioni, i gruppi, gli individui e le decisioni che agiscono al di fuori della *polity* nazionale, sia che appartengano ad altre *polities*, sia che facciano parte di aggregazioni pluri-nazionali, non necessariamente dotate di sovranità territoriale. Definiamo di interesse nazionale le esternazioni che si rivolgono alla generalità dei cittadini facenti parte della comunità nazionale oppure a istituzioni che li rappresentano nel loro insieme, o ancora a politiche che ne obbligano i comportamenti senza esclusione alcuna. A livello sezionale si cerca invece di cogliere quegli interessi appartenenti a categorie sociali o territoriali ampie ma ben identificabili, alle loro articolazioni organizzative, alle istituzioni, centrali o periferiche, che con queste prevalentemente interagiscono. Fra gli interessi micro-sezionali comprendiamo le unità minime delle esternazioni presidenziali: da gruppi ristretti ma molto omogenei fino ai singoli individui e alle istituzioni territoriali di carattere locale, al di sotto del livello regionale.

Oggetto: nella scelta delle materie a cui ricondurre ogni singola esternazione si è utilizzata una classificazione che riporta a otto categorie generali: politica inter-

sione nazionale più capillare e, pur avendo ciascuno la propria linea politica, condividono l'assenza di legami organici con specifici partiti. Il Sole 24 Ore, quotidiano di informazione economica, è generalmente considerato fonte autorevole e tendenzialmente slegato da logiche di appartenenza politica.

⁸ Si veda, a questo proposito, la classificazione originariamente formulata da Di Palma (1978) sugli effetti della legislazione, dalla quale abbiamo ricalcato, *mutatis mutandis*, l'architettura tassonomica e alla quale rimandiamo per gli opportuni approfondimenti.

na, politica estera, stato sociale, giustizia, difesa e ordine pubblico, economia, attività culturali, territorio e trasporti, più una categoria residuale definita "altro"⁹.

Frequenza: si introducono due criteri di rilevazione a seconda che l'argomento della esternazione sia stato trattato per la *prima volta* o sia *reiterato*, senza però procedere in una numerazione della reiterazione.

Obiettivo: le categorie analitiche sono tre, *induttiva*, *ostativa* e *induttiva/ostativa* in relazione al fatto che l'esternazione abbia come intento prevalente nei confronti dei destinatari di sollecitare a fare o di astenersi dal fare, oppure entrambe le cose.

Lunghezza: è stata misurata in moduli, che è l'unità di misura in cui vengono suddivise le pagine di giornale; ogni modulo corrisponde a 300 battute equiva-

⁹ In particolare, le otto categorie generali sono così sottoarticolate:

Politica interna è dizione che include esternazioni riguardanti: *Governo e crisi di governo*: formazione o modificazione della compagine ministeriale (ministri e sottosegretari), assetto delle governo (formazione o modificazione di comitati ministeriali; creazione o soppressione di dicasteri o competenze; attribuzione o sottrazione di risorse finanziarie o organizzative alla presidenza e ai ministeri), regole di comportamento tra ministri, consultazioni durante la fase di creazione dei governi; *Parlamento e istituzioni parlamentari*: potere legislativo, rapporti tra le due camere del Parlamento, altri organi dello stato sotto il controllo del Parlamento o direttamente eletti dal Parlamento: commissioni parlamentari, autorità indipendenti, gruppi parlamentari; presidenza delle due camere; *Presidenza della repubblica*; *Pubblica amministrazione*: istituzione, assetto di enti pubblici, nomina, funzioni e retribuzioni dei dipendenti; *Enti locali*; *Partiti politici*; *Elezioni e sistemi elettorali*.

La *Politica estera* include esternazioni su: *UE*; *Accordi internazionali* (con l'esclusione di quelli interni all'Unione Europea); *Rapporti con il Vaticano* (ivi comprese questioni riguardanti la religione di stato, il clero, i patti lateranensi e il Vaticano inteso come stato estero); *Commercio estero*; *Affari esteri*.

Lo *Stato sociale* include: *Scuola*; *Università e ricerca scientifica*; *Sanità*; *Previdenza ed assistenza*.

La *Giustizia* include: *Grazia e giustizia*: esternazioni concernenti politiche sull'ordinamento e sul procedimento giuridico, sulla detenzione e altre forme di pena; *CSM*: messaggi o dichiarazioni riguardanti il Consiglio Superiore della Magistratura.

La *Difesa e ordine pubblico* include: *Ordine pubblico* (esclusa la regolamentazione dei reati e delle pene riconducibili a *Grazia e giustizia*); *Difesa e forze armate*.

L'*Economia* include: *Attività produttive*: sviluppo industriale e andamento economico generale del paese; *Agricoltura*; *Turismo*; *Commercio*; *Lavoro*: esternazioni riguardanti le politiche attive del lavoro, la concertazione e problemi relativi alla disoccupazione. *Bilancio, fisco e moneta*: bilancio, programmazione economica e finanziaria, contenimento della spesa (compresa la contrazione dello stato sociale), politiche fiscali e monetarie.

Le *Attività culturali* includono: *Sport*; *Cultura*: esternazioni riguardanti il cinema, la letteratura, teatro, le scienze in generale e ogni altra forma di cultura non riconducibile a *Scuola* ed a *Università e ricerca scientifica*.

Territorio e trasporti include: *Infrastrutture e lavori pubblici*; *Servizi di trasporto*; *Ambiente, territorio e urbanistica*; *Protezione civile*.

La categoria *Altro* è residuale e raggruppa le esternazioni non riconducibili a nessuna delle precedenti categorie.

lenti a sei righe di una colonna di un qualsiasi giornale; in questo caso le fasce create sono quattro 0-10, 11-20, 21-30, 31 e oltre. In questo caso abbiamo utilizzato una scala a intervalli perché il dato è perfettamente misurabile ed eventualmente rapportabile.

4. DAGLI INDICATORI AGLI INDICI

La formulazione di indici numerici ci ha consentito di esprimere attraverso misure di sintesi i dati ottenuti nella diverse fasi di operazionalizzazione delle variabili. Dopo avere classificato le esternazioni presidenziali nelle dimensioni sopra definite e avendo scelto, per ciascuna di esse, i relativi indicatori, si è trattato di raggruppare in poche ma significative espressioni numeriche queste informazioni di carattere elementare. Si è così proceduto alla elaborazione di cinque indici (Indice T, I, F, L e Indice di rilevanza) l'ultimo dei quali riepilogativo degli altri quattro.

Indice T – in percentuale, esprime il grado di pubblicazione delle esternazioni sui quotidiani fonte della ricerca. Essendo 4 i quotidiani esaminati, l'indice può assumere valore 25%, 50% e 100% a seconda che l'esternazione sia riportata su uno, due, tre o quattro quotidiani.

Indice I – in percentuale, esprime l'ampiezza della platea i cui interessi sono trattati dall'esternazione. Partendo dalla precedente classificazione avvenuta attraverso l'utilizzo di una scala ordinale di quattro categorie (sovranazionale, nazionale, sezionale e micro-sezionale) e non potendo con certezza affermare che l'insieme sovra-nazionale è per dimensioni superiore a quello nazionale, si è ritenuto opportuno accomunare queste due categorie e si è dunque proceduto ad attribuire valore 33, 3% quando si trattasse di un interesse micro sezionale, valore 66, 6% nel caso di un interesse sezionale ed infine valore 100% allorché si rilevasse un interesse nazionale o sovra-nazionale.

Indice F – è espresso in percentuale e indica la frequenza di una esternazione riferita a un medesimo oggetto. Avendo utilizzato nella nostra classificazione due categorie (prima volta e reiterata) e volendo attribuire un maggior peso alle esternazioni reiterate¹⁰, abbiamo assegnato all'indice valore 50% se si trattava della prima volta e valore 100% se si trattava di un'esternazione reiterata.

Indice L – espresso anch'esso in percentuale, indica il grado di lunghezza dell'articolo relativo all'esternazione. Partendo dalla precedente classificazione avvenuta

¹⁰ Il fatto di insistere con la propria manifestazione di pensiero su un medesimo oggetto, reiterandone il contenuto, indica, a nostro avviso, il maggior valore assegnato dal Presidente della repubblica a tale oggetto di esternazione rispetto ad altri che si esauriscono in atti *one shot*.

attraverso l'utilizzo di una scala a intervalli espressi in moduli a quattro categorie (0-10, 11-20, 21, 30, 31 e oltre) ed essendo in questo caso di fronte a un dato certo e misurabile, dopo avere provveduto a chiudere l'ultima classe al valore 40, abbiamo effettuato una media della lunghezza dell'articolo apparso sui 4 quotidiani fonte della ricerca utilizzando per questo calcolo gli estremi superiori delle classi; si è poi moltiplicato il valore ottenuto per 2,5% ¹¹ ottenendo così valori dell'indice L che oscillavano da un minimo del 25% nel caso di articoli mediamente lunghi 10 moduli ad un massimo del 100% per articoli lunghi mediamente 40 moduli.

Indice di rilevanza – è anch'esso espresso in percentuale ed essendo un indice riepilogativo è ricavato calcolando la media aritmetica dei precedenti quattro indici: $\sum \text{Ind.T-I-F-L} / N \text{ Ind.}$ Questo indice ci consentirà di ordinare le esternazioni secondo un'ipotetica scala di rilevanza dalla quale procederemo, in ultima analisi, alla valutazione comparativa del potere di esternazione presidenziale.

5. DA PERTINI A CIAMPI: ANATOMIA DI UN POTERE COMPLESSO

Proviamo innanzitutto a delineare, nei suoi termini più elementari, i contorni quantitativi del fenomeno oggetto di studio.

TABELLA 1. – *Numero totale di esternazioni rilevate durante il mandato.*

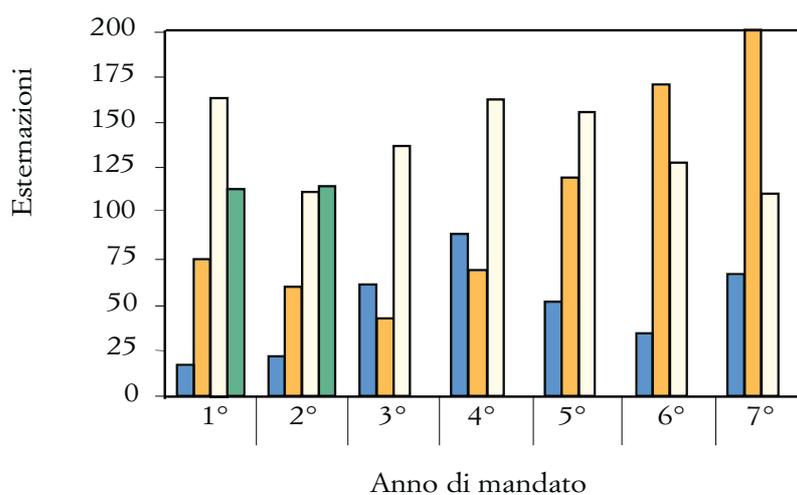
Presidente	N. Esternazioni
Pertini	341
Cossiga	736
Scalfaro	967
Ciampi	228

La tabella 1 evidenzia il numero totale delle esternazioni fatte da ciascun presidente nell'arco del proprio mandato (il dato relativo alla presidenza Ciampi è riferito ai soli primi 2 anni di mandato). Dall'analisi di questi dati introduttivi

¹¹ Questo valore è ottenuto dividendo 100 per il numero massimo di moduli 40 (estremo superiore della classe maggiore).

possiamo rilevare che dopo la presidenza Pertini il numero delle esternazioni è più che raddoppiato nella presidenza Cossiga, quasi triplicato in quella Scalfaro e pare destinato a mantenere quest'ultimo andamento anche nella presidenza Ciampi. Sembra dunque emergere una tendenza ad esternare che da Pertini in poi contagia i Presidenti della repubblica con un crescendo che non trova, apparentemente, limiti dal mutare delle condizioni politico-istituzionali in cui essi operano. Inoltre, contrariamente a quanto trapela dall'opinione comune, non è stato Cossiga, in termini assoluti, il maggior esternatore, bensì Scalfaro. Questo dato può essere letto in modo più approfondito disaggregando il totale delle esternazioni per ciascun anno di mandato.

GRAFICO 1. – *Numero di esternazioni ripartite per presidenza e per anno*

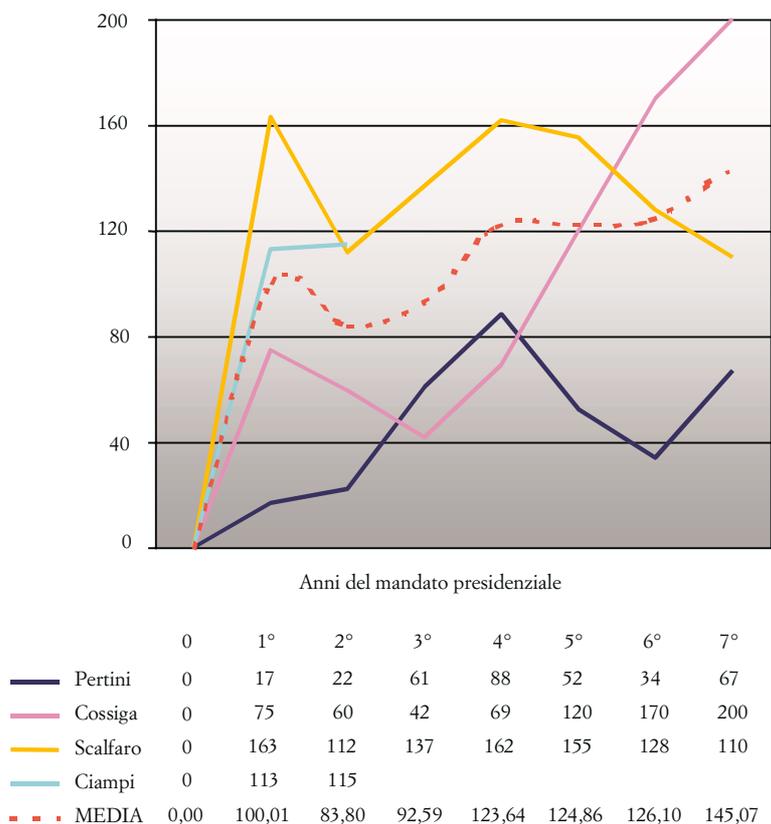


	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°
■ Pertini	17	22	61	88	52	34	67
■ Cossiga	75	60	42	69	120	170	200
□ Scalfaro	163	112	137	162	155	128	110
■ Ciampi	113	115	0	0	0	0	0

Dal grafico 2 sembra emergere una distribuzione disomogenea delle esternazioni. Non si riscontra un evidente trend comune, se non nel fatto che dal quinto anno del mandato Cossiga in poi, le esternazioni dei Presidenti Cossiga, Scalfaro e Ciampi stazionano stabilmente sopra le 100 esternazioni per anno, con una media di 140, contro una media di 53 per anno nel periodo compreso fra il settennato Pertini e i primi quattro anni della presidenza Cossiga. Spicca inoltre il fatto che l'anno con la maggiore densità di esternazioni è il settimo del mandato Cossiga, in cui si raggiunge il valore di 200 esternazioni; dato ancor più significativo se si considera che l'ultimo anno della presidenza Cossiga si è concluso circa due mesi prima rispetto alla sua scadenza naturale avendo egli rassegnato dimissioni anticipate.

Volendo poi guardare meglio alle tendenze mostrate da ciascun Presidente nell'esternare annualmente, il grafico 2 evidenzia una correlazione nei primi cinque anni dei mandati Cossiga e Scalfaro, durante i quali le rispettive curve mantengono lo stesso andamento, sebbene nei due anni successivi si assista a una netta divergenza. Si può inoltre notare che se nella presidenza Pertini si registra un picco durante il quarto anno per poi ridiscendere su valori medi nel successivo biennio e infine risalire al termine del mandato, nel settennato Cossiga a partire dal terzo anno si ha un crescita costante, che toccherà il suo punto massimo (e ineguagliato dagli altri Presidenti) nell'ultimo anno. Per la presidenza Scalfaro non si può parlare di un vero e proprio picco, poiché l'andamento è molto più regolare; curiosamente, tuttavia, il punto di massimo è toccato nel corso del primo anno, quasi a tracciare una sorta di continuità con il limite estremo raggiunto dalle esternazioni nell'ultimo anno della presidenza Cossiga. Passando alla presidenza Ciampi, non siamo in grado di poter stimare nessuna valutazione essendo il biennio un periodo troppo breve per poter configurare un vero e proprio trend; è evidente però che nei due anni considerati si riscontra una certa continuità con la coda rappresentata dagli ultimi due anni della presidenza Scalfaro. Se aggiungiamo che la stessa osservazione si può estendere al confronto fra l'ultimo anno Pertini e il primo anno Cossiga, ecco allora che il dato della continuità emerge come una chiave di lettura concreta, talché eventuali trend possono essere riscontrati non tanto dal confronto fra l'andamento annuale delle diverse curve quanto dai punti di allaccio, in una prospettiva di contiguità diacronica, fra le curve medesime.

GRAFICO 2. – Trend delle esternazioni durante gli anni del mandato presidenziale

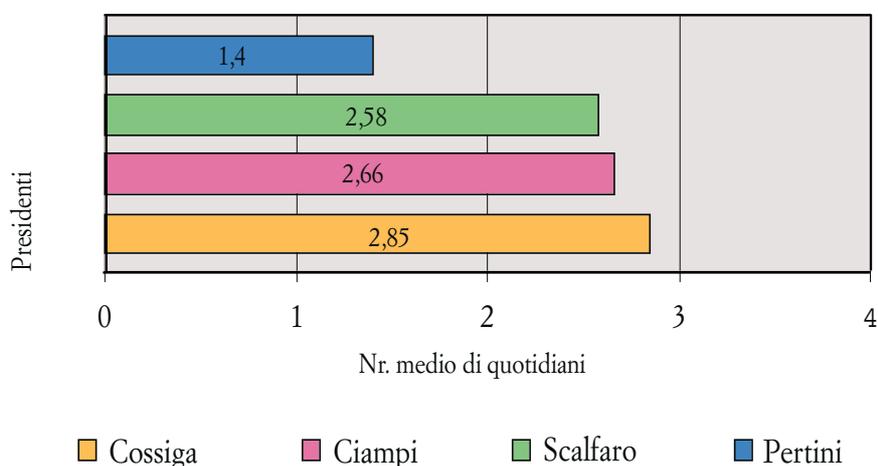


Passando ora ad analizzare il rilievo conferito alle esternazioni sulla stampa quotidiana, nel grafico 3 si è evidenziato il numero di quotidiani, fra i quattro da noi considerati, su cui mediamente sono state pubblicate le opinioni manifestate dai singoli presidenti.

Anche qui si può notare che, analogamente al numero assoluto di esternazioni, dalle presidenze successive a quella Pertini il valore di questo indice è più che raddoppiato, il che evidenzia una sempre maggior attenzione della stampa nei riguardi dei messaggi e delle dichiarazioni del Presidente della repubblica. Si

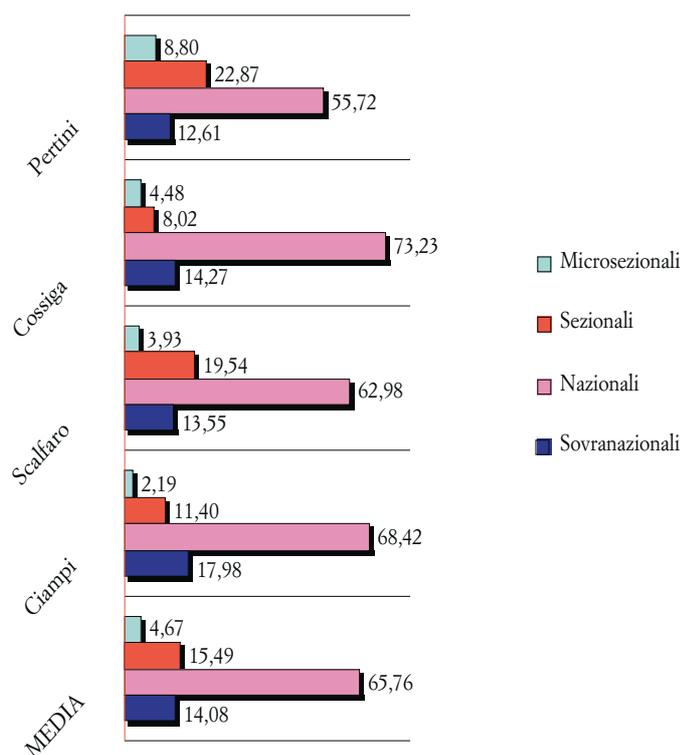
può quindi affermare che la quantità crescente delle esternazioni, indipendentemente dalla loro qualità, è un fattore a cui si collega un'altrettanto chiara tendenza dei media a dare risalto a queste modalità di azione del Capo dello stato. Insomma, se il Presidente vuole che si parli di ciò che dice, deve, a sua volta, parlare molto.

GRAFICO 3. – *Numero medio dei quotidiani su cui è riportata l'esternazione*



Nel grafico 4 le esternazioni dei singoli presidenti sono state ripartite in percentuale, in base alla classe degli interessi trattati. Come è ben sintetizzato dal grafico, vi è una tendenza che accomuna le presidenze esaminate, poiché tutte, per oltre il 55% delle loro esternazioni, hanno trattato di questioni di rilevanza nazionale, con una punta di oltre il 73% per Cossiga e un valore che si approssima al 70% per Ciampi. Se, tuttavia, la prevalenza di interessi nazionali può essere un dato atteso, molto meno prevedibile è la percentuale relativa degli interessi “sezionali”, che supera, in media, quella degli interessi “sovrnazionali”. Il dato diventa addirittura eclatante nella presidenza Pertini, laddove la somma degli interessi sezionali e microsezionali supera il 30% delle esternazioni effettuate.

GRAFICO 4. – Ripartizione (%) delle esternazioni per interesse trattato

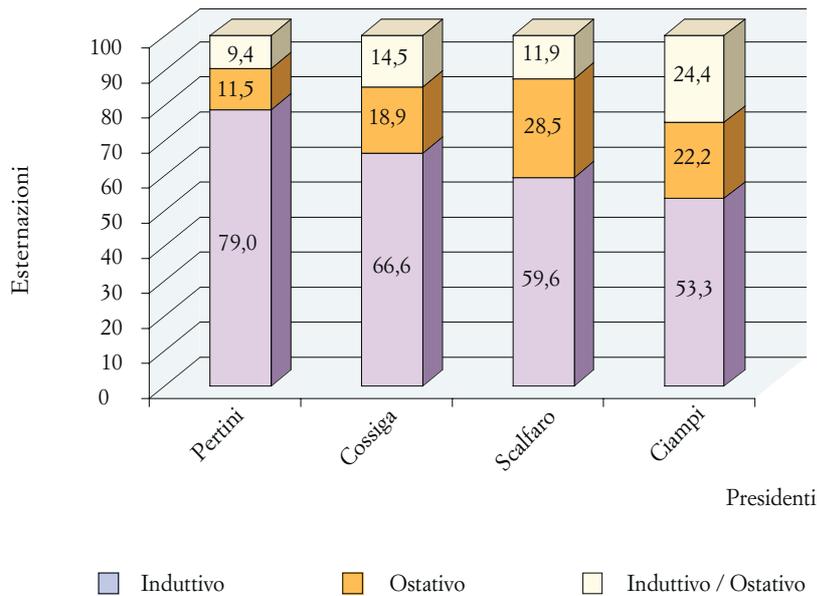


Le esternazioni sono state inoltre catalogate a seconda dell'intento che il Presidente della repubblica si è prefisso nei riguardi del destinatario, o, quando non fosse possibile individuare un preciso destinatario, nei confronti della comunità nel suo complesso. Tale intento, lo ricordiamo, è stato inquadrato nel carattere prevalente del messaggio presidenziale che può essere induttivo (indurre a fare), ostatico (obbligare o indurre a non fare) o, qualora siano presenti entrambe le finalità, induttivo/ostatico.

Da quanto si legge nel grafico 5, è evidente come in tutte e quattro le presidenze considerate l'intento prevalente che i Presidenti hanno manifestato con le loro esternazioni è stato quello di indurre, sollecitare il destinatario ad un comportamento attivo; è tuttavia altrettanto evidente come questo dato assuma valori in progressivo calo, portandosi dal 79% della presidenza Pertini, all'attuale 53,3% della presidenza Ciampi, attraverso il 66,6 e il 59,6 attribuiti, rispettiva-

mente, ai Presidenti Cossiga e Scalfaro. L'andamento segue, evidentemente, le fasi di crisi e transizione del nostro sistema politico. Più in particolare, si può evincere che durante le fasi di crisi e, ancor più, di transizione, gli intenti ostativi del Presidente della repubblica pareggiano quelli induttivi: il Presidente della repubblica funge da autentico guardiano dei valori costituzionali, promuovendo e bocciando le differenti proposte politiche a seconda della loro congruenza con gli indirizzi fondamentali della nostra Costituzione. Curiosamente la presidenza Ciampi, da molti ritenuta la presidenza della "normalizzazione" prosegue, ed anzi accentua il trend della presidenza Scalfaro, forse ad indicare che, per alcuni importanti aspetti, la fase di transizione è lungi dall'essere conclusa.

GRAFICO 5. – Esternazioni (%) ripartite per intento



La tabella 2 mostra la suddivisione delle esternazioni per macro-categorie. Dalla tabella risulta evidente la preponderanza delle esternazioni riguardanti la *Politica interna* seguita, a seconda delle presidenze e soprattutto dai contesti storici, da questioni riguardanti la *Politica estera* e la *Difesa e ordine pubblico*.

TABELLA 2. – Esternazioni ripartite per macro-categorie.

Oggetto	Pertini		Cossiga		Scalfaro		Ciampi		Totali	
	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
Politica interna	58	17	311	43	405	41	63	27	837	37
Politica estera	85	25	61	8	128	13	55	24	329	14
Stato sociale	13	4	20	3	34	4	13	6	80	4
Giustizia	31	9	98	13	118	12	25	11	272	12
Difesa e ordine pubblico	63	18	154	21	73	8	26	11	316	14
Economia	19	6	17	2	83	9	20	9	139	6
Attività culturali	31	9	22	3	34	4	9	4	96	4
Territorio e trasporti	11	3	20	3	22	2	4	2	57	3
Altro	30	9	33	4	70	7	13	6	146	6
<i>Totali</i>	<i>341</i>		<i>736</i>		<i>967</i>		<i>228</i>		<i>2272</i>	

Entrando nello specifico di ogni singola presidenza, assumono rilievo alcune tendenze di fondo. Durante la sua presidenza, Pertini ha esternato prevalentemente su questioni riguardanti la *Politica estera* e la *Difesa e ordine pubblico*, contrariamente ai suoi successori che si sono dedicati in misura preponderante a problemi inerenti la *Politica interna*. A questo proposito non bisogna dimenticare le peculiari vicende politico-istituzionali del periodo in cui Pertini ha coperto il suo incarico. Innanzitutto, in quegli anni si avvertirono assai profondamente gli effetti nefasti del terrorismo, che ebbe un peso politico rilevante nel definire gli instabili assetti della breve esperienza della solidarietà nazionale e, ancor di più, nell'incentrare l'attenzione delle istituzioni e dei media sulle modalità con cui reprimerne la virulenza. In secondo luogo, fu quella la stagione in cui si andò consolidando la formula politica del pentapartito, che diede luogo, in particolare nella metà degli anni '80, a governi dotati di stabilità e capacità di indirizzo politico, limitando, in buona misura, la necessità di interventi presidenziali nelle fasi di formazione dei governi e di costruzione delle alleanze (Tebaldi 2003). Infine, la presenza a livello internazionale dell'equilibrio bipolare Usa-Urss andava conoscendo proprio in quel periodo i primi, ancorché inequivocabili, segni di mutamento, influenzando probabilmente sulla propensione delle esternazioni presidenziali a voler sottolineare i passaggi salienti di questo epocale clima di transizione internazionale. Per quanto concerne le restanti aree funzionali non vi sono valori significativi che si discostino notevolmente dalla media delle altre presidenze esaminate.

Come si può invece notare, è evidente nella presidenza Cossiga la prevalenza, quasi maggioritaria, delle esternazioni riguardanti questioni di *Politica interna* seguite da quelle relative a *Difesa e ordine pubblico*, ben sottolineando che la consistenza di questi dati si è strutturata prevalentemente nel corso degli ultimi due anni del suo mandato¹², gli anni delle cosiddette “picconate”. Un altro importante dato da evidenziare è quello della scarsa quantità di esternazioni riguardanti la *Politica estera*, essendo queste, sia in termini assoluti che in %, notevolmente al di sotto della media delle presidenze considerate¹³. Si configura dunque un Presidente a stretta vocazione “domestica” (*Politica interna* + *Difesa e ordine pubblico* + *Giustizia* assommano il 77% delle esternazioni) che sottodimensiona la propria funzione rappresentativa (in particolare quella estera, malgrado siano anni di profonda trasformazione degli equilibri internazionali) per concentrarsi sui problemi politici e istituzionali del paese, fino a collocarsi, talvolta, in posizione dialettica rispetto alla classe politica elettiva, sia essa parte del governo che dell’opposizione.

Anche nella presidenza Scalfaro, come in quella del suo predecessore, la preponderanza delle esternazioni riguardanti questioni di *Politica interna* è evidente, ma in questo caso il dato si è formato omogeneamente nel corso del settennato¹⁴. Quelli di Scalfaro sono gli anni della nascita di nuovi partiti e della dissoluzione o trasformazione di molti fra quelli preesistenti, anni in cui il Presidente della repubblica riveste il ruolo decisivo negli equilibri di un sistema le cui regole e prassi sono in continua evoluzione. L’unico dato che si discosta notevolmente dalla media è quello relativo alle esternazioni riguardanti la *Difesa e l’ordine pubblico*, che ha un valore inferiore alle altre presidenze esaminate. Emerge la maggiore enfasi con cui, in questo settennato, vengono affrontate le questioni economiche anche a livello presidenziale (enfasi peraltro mantenuta dalla successiva presidenza Ciampi). Recuperano infine terreno, rispetto al precedente mandato, le questioni di *Politica estera*.

I dati relativi alla presidenza Ciampi sono riferiti ai soli primi due anni di mandato e non è quindi possibile effettuare comparazioni dotate di elevata significatività e attendibilità. Alla luce dei dati esaminati possiamo comunque notare che, nonostante una leggera prevalenza delle esternazioni riguardanti la *Politica interna*, si assiste, nel contempo, ad un aumento consistente di quelle riguardanti questioni di *Politica estera*, aumento comprensibile se si considera che

¹² Per ulteriori approfondimenti si veda la successiva tabella 4.

¹³ Il valore assoluto di Ciampi risulta essere inferiore, ma è riferito a solo due anni di mandato.

¹⁴ Per ulteriori approfondimenti si veda la tabella 5.

Ciampi, prima in qualità di ministro, poi in veste di Capo dello stato è stato uno dei maggiori fautori dell'entrata dell'Italia nell'area Euro. Il dato è inoltre significativo poiché sottolinea il progressivo distacco, in regime maggioritario e progressivamente bipolare, del Presidente della repubblica dalle vicende interne dei governi e delle maggioranze che li sostengono. Non a caso al sottodimensionamento nelle questioni di *politica interna* corrisponde un aumento delle esternazioni su problemi di politica estera, a significare il passaggio ad una fase presidenziale che recupera le funzioni di rappresentanza a detrimento di quelle di indirizzo.

Guardando all'interno delle macro-categorie (tab. 3) per ciascun anno di presidenza, e prendendo in esame il settennato Pertini, nell'ambito della *Politica interna* il peso più cospicuo è attribuito alla voce Governo e crisi di governo, con valori tuttavia assai bassi se confrontati con l'analoga voce delle altre presidenze (vedi tabb. 4, 5, 6). Vale inoltre evidenziare la scarsissima presenza di esternazioni riguardanti Parlamento e istituzioni, Partiti e Elezioni, che costituiranno invece le voci più consistenti (insieme a Governo e crisi di governo) per le esternazioni dei successivi Presidenti.

Nella *Politica estera* emerge l'assoluta prevalenza della voce Affari esteri-altro, con la quale abbiamo etichettato l'insieme degli interventi presidenziali concernenti valutazioni generali sull'andamento delle relazioni internazionali, al di fuori dei rapporti con la Ue e il Vaticano ed esclusi specifici Accordi internazionali o questioni attinenti il Commercio estero.

Circa la *Difesa e ordine pubblico*, vi è poi da sottolineare il chiaro prevalere delle esternazioni che richiamano problemi di ordine pubblico su quelle inerenti difesa e forze armate, a parziale conferma di quanto sopra si affermava circa la particolare delicatezza della questione durante un periodo fortemente travagliato da azioni terroristiche.

TABELLA 3. – *Esternazioni presidenza Pertini, ripartite per anno di mandato e per oggetto.*

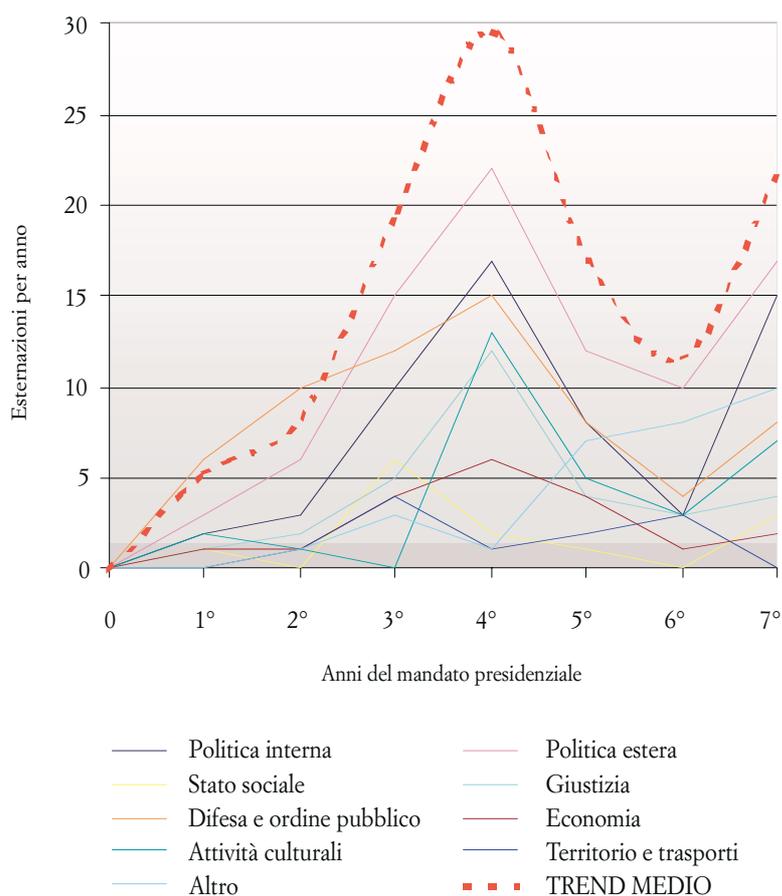
Anno di mandato	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	Totale
<i>Politica interna</i>	2	3	10	17	8	3	15	58
Governo e crisi di governo	2		6	6	3	2	7	
Parlamento e istituzioni		1	1	3		1	4	
Pubblica amministrazione				1				
Enti locali				1				
Partiti		1	2	2	1		2	
Elezioni		1	1	3	3			
Informazione mass-media				1	1		2	

segue

<i>Politica estera</i>	3	6	15	22	12	10	17	85
Ue				2	3	1	3	
Accordi internazionali		1	1				1	
Vaticano	1		1		1			
Commercio estero								
Affari esteri-altro	2	5	13	20	8	9	13	
<i>Stato sociale</i>	1	0	6	2	1	0	3	13
Scuola, Università e ricerca				1			2	
Sanità	1		1	1			1	
Previdenza e assistenza			5		1			
<i>Giustizia</i>	1	2	5	12	4	3	4	31
CSM		1	1	2	2	3		
Giustizia	1	1	4	10	2		4	
<i>Difesa e ordine pubblico</i>	6	10	12	15	8	4	8	63
Ordine pubblico	5	7	10	13	6	3	6	
Difesa e forze armate	1	3	2	2	2	1	2	
<i>Economia</i>	1	1	4	6	4	1	2	19
Economia					2			
Agricoltura				1				
Turismo								
Commercio								
Lavoro	1	1	1	5	1	1	1	
Bilancio, fisco e moneta			3		1			
<i>Attività culturali</i>	2	1	0	13	5	3	7	31
Sport		1		1	2	1	2	
Cultura	2			12	3	2	5	
<i>Territorio e trasporti</i>	0	1	4	1	2	3	0	11
Infrastrutture e lavori pubblici						1		
Servizi di trasporto								
Ambiente, territorio e urbanistica		1			1	2		
Protezione civile			4	1	1			
<i>Altro</i>	0	1	3	1	7	8	10	30
Altro		1	3	1	7	8	10	
<i>Totali</i>	16	25	59	89	51	35	66	341

Il trend delle esternalizzazioni per macro-categoria delineato dal grafico 6 sembra evidenziare una certa analogia nell'andamento dei settori in cui si concentra l'attività di esternalizzazione del Presidente Pertini (Politica estera, Politica interna, Difesa e ordine pubblico, Economia), con un picco comune nel quarto anno di mandato, una flessione nel sesto e una risalita nel successivo.

GRAFICO 6. – Trend delle esternazioni per macro-categoria: presidenza Pertini



La ripartizione analitica per oggetto e per anno di mandato effettuata nella tabella 4 ci offre uno spaccato significativo dei principali settori in cui si è concentrata l'attività dichiarativa del Presidente Cossiga. Si è detto dell'ampia maggioranza di atti riguardanti *Politica interna*, che costituiscono, nell'insieme, circa il 50% del totale delle esternazioni. In questo ambito si scorge la graduale preminenza assunta dal tema Parlamento e istituzioni, insieme al tema Partiti, la cui centralità "esplode" negli ultimi tre anni del settennato.

TABELLA 4. – Esternazioni presidenza Cossiga, ripartite per anno di mandato e per oggetto.

Anno di mandato	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	Totale
<i>Politica interna</i>	16	23	7	16	54	89	106	311
Governo e crisi di governo	1	7	1	2	8	9	17	
Parlamento e istituzioni	5	8	2	11	22	47	43	
Pubblica amministrazione	1	1	1		2	1	1	
Enti locali	5	2	1	1				
Partiti	1	4	2		18	23	35	
Elezioni					4	6	8	
Informazione mass-media	3	1		2		3	2	
<i>Politica estera</i>	15	2	5	5	8	16	10	61
Ue	5	1						
Accordi internazionali	1		1					
Vaticano	1	1				6	4	
Commercio estero								
Affari esteri-altro	8		4	5	8	10	6	
<i>Stato sociale</i>	5	0	4	4	3	1	3	20
Scuola, Università e ricerca	4		4	3				
Sanità				1	3	1	3	
Previdenza e assistenza	1							
<i>Giustizia</i>	9	4	4	13	22	26	20	98
CSM	4	1	1	6	8	15	9	
Giustizia	5	3	3	7	14	11	11	
<i>Difesa e ordine pubblico</i>	11	17	6	14	21	34	51	154
Ordine pubblico	9	9	1	11	13	22	27	
Difesa e forze armate	2	8	5	3	8	12	24	
<i>Economia</i>	2	2	4	2	2	1	4	17
Economia	1		2	1			2	
Agricoltura								
Turismo								
Commercio								
Lavoro			1					
Bilancio, fisco e moneta	1	2	1	1	2	1	2	
<i>Attività culturali</i>	5	4	6	1	4	0	2	22
Sport			2		1		2	
Cultura	5	4	4	1	3			
<i>Territorio e trasporti</i>	5	1	3	4	3	2	2	20
Infrastrutture e lavori pubblici								
Servizi di trasporto			1				1	
Ambiente, territorio e urbanistica	4		1	4	3	2	1	
Protezione civile	1	1	1					
<i>Altro</i>	7	7	3	10	3	1	2	33
Altro	7	7	3	10	3	1	2	
<i>Totali</i>	75	60	42	69	120	170	200	736

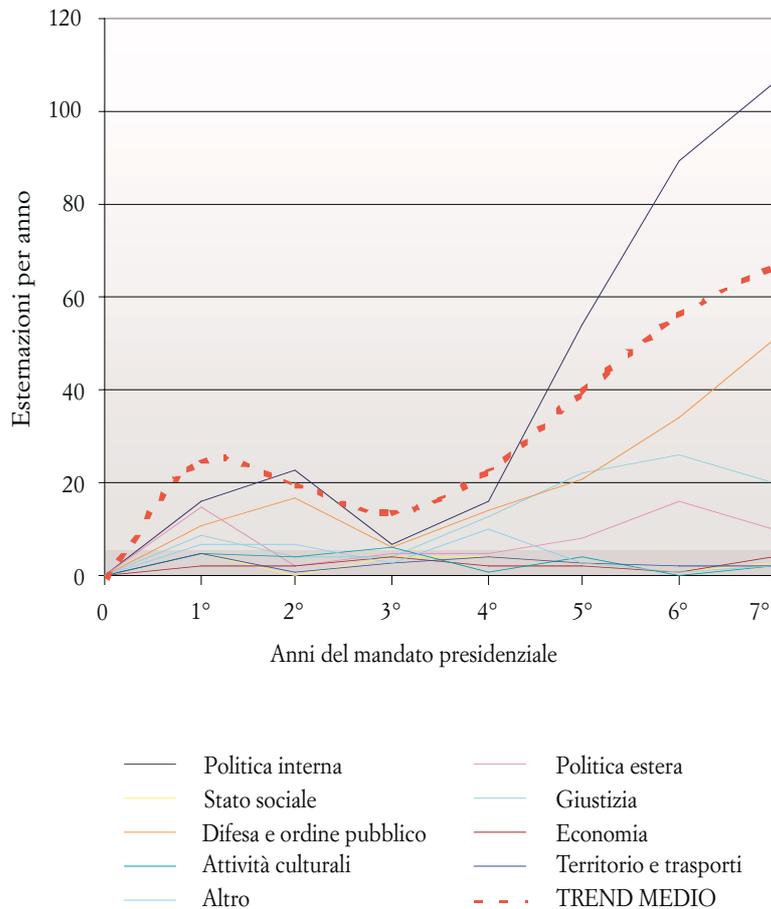
Valori nel complesso elevati mantiene la categoria *Difesa e ordine pubblico*, al cui interno, tuttavia, si assiste a un tendenziale riequilibrio, rispetto a quanto attribuito al Presidente Pertini, delle questioni concernenti Ordine pubblico e Difesa e forze armate.

Acquisisce inoltre grande rilevanza – a detrimento delle esternazioni sulla *Politica estera*, che subiscono un brusco ridimensionamento rispetto al settennato precedente – il tema della Giustizia, che comincia a emergere come uno dei settori caldi delle esternazioni presidenziali in vista della deflagrazione del caso “tangentopoli”.

Spostando l’attenzione sui trend delle esternazioni per ciascuna macro-categoria, l’unica correlazione evidente è quella che descrive l’andamento delle curve relative ai due campi d’opinione in cui si concentrano in termini quasi maggioritari le esternazioni di Cossiga, vale a dire la *Politica interna* e la *Difesa e ordine pubblico*. Entrambe, come è evidenziato dal grafico 7, conoscono una prima modesta crescita in prossimità del secondo anno di attività per poi flettere durante l’anno successivo e impennarsi decisamente nell’intervallo fra il quarto e il settimo anno di presidenza. Gli altri settori non paiono seguire il medesimo percorso evolutivo, descrivendo anzi, nell’ultimo biennio, un andamento tendenzialmente decrescente che stride con quello delle due categorie prevalenti, quasi che Cossiga, nel concentrarsi sulle questioni di politica interna, di ordine pubblico e difesa, abbia contestualmente delimitato il suo campo di intervento a quei settori giudicati prioritari, senza scatenare una campagna di esternazioni “a tutto campo”.

Nel corso della presidenza Scalfaro assistiamo ad una sorta di strutturazione monotematica delle esternazioni (tab. 5), che non solo aumentano nel loro valore totale, ma nella metà, circa, dei casi insistono su temi di *Politica interna*. Ciò è comprensibile se si considera che il settennato del Presidente Scalfaro attraversa la fase più acuta della crisi politico-istituzionale della “prima repubblica”, nonché la successiva fase di transizione. Né può stupire che tali esternazioni abbiano come oggetto prevalente Parlamento e istituzioni, Governo e istituzioni, Partiti e Elezioni in un momento di elevata criticità sistemica, oltreché di persistente instabilità di governo.

GRAFICO 7. – Trend delle esternazioni per macro-categoria: presidenza Cossiga



Altrettanto comprensibile è che un numero inferiore ma comunque cospicuo di esternazioni riguardi i problemi della *Giustizia*, tenuto conto della deflagrazione dell'inchiesta "mani pulite" e della diffusa crisi di legalità in cui versarono, per la prima parte del settennato, sia le strutture della rappresentanza politica sia alcuni esponenti della classe industriale e dirigente del paese.

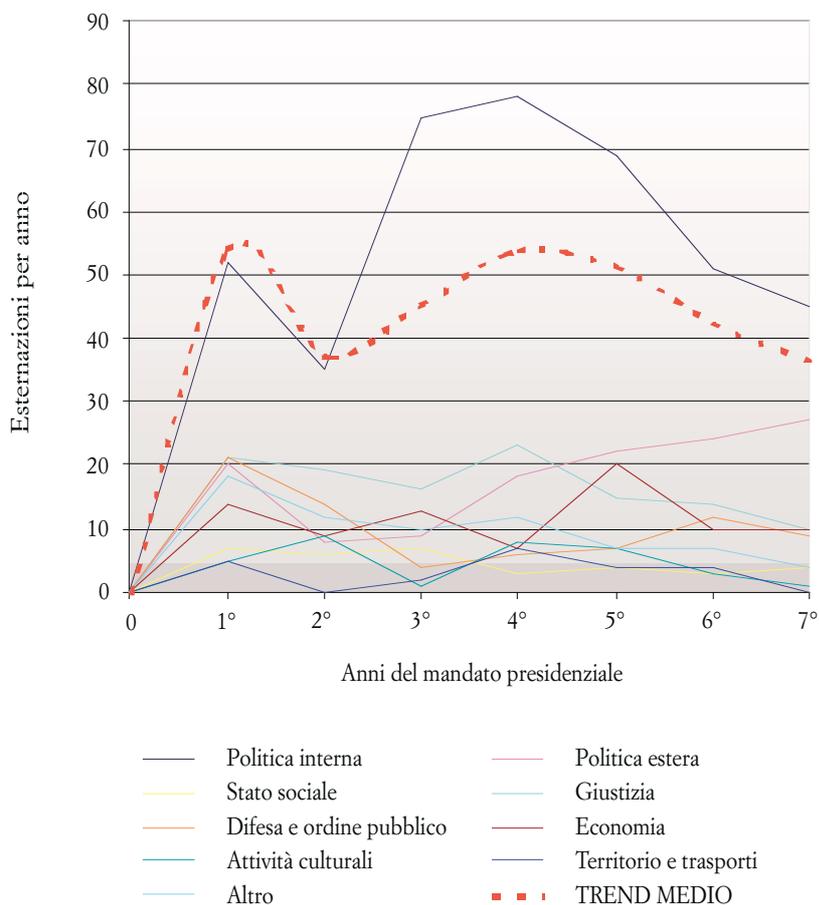
Occorre infine sottolineare la decisa rimonta delle tematiche attinenti la *Politica estera*, che dopo un periodo di scarsa risonanza durante la presidenza Cossiga, ritornano ad essere negli intenti di Scalfaro uno degli oggetti principali di esternazione, con particolare riferimento alle dinamiche degli Affari esteri e dell'Unione europea.

TABELLA 5. – *Esternazioni presidenza Scalfaro, ripartite per anno di mandato e per oggetto.*

Anno di mandato	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	Totale
<i>Politica interna</i>	52	35	75	78	69	51	45	405
Governo e crisi di governo	24	4	24	11	12	17	9	
Parlamento e istituzioni	14	8	16	25	28	13	17	
Pubblica amministrazione	1				1	4		
Enti locali	1	1		4	3	2	1	
Partiti	4	3	5	17	13	11	11	
Elezioni	4	18	16	18	5	4	4	
Informazione mass-media	4	1	14	3	6		3	
<i>Politica estera</i>	20	8	9	18	22	24	27	128
Ue	7	3	1	2	5	5	2	
Accordi internazionali	1	1	2		3	6	3	
Vaticano	6		1	1			1	
Commercio estero								
Affari esteri-altro	6	4	5	15	14	13	21	
<i>Stato sociale</i>	7	6	7	3	4	3	4	34
Scuola, Università e ricerca	4	5	2	1		1	3	
Sanità	2			1	2	2	1	
Previdenza e assistenza	1	1	5	1	2			
<i>Giustizia</i>	21	19	16	23	15	14	10	118
CSM	3	3	6	3				
Giustizia	18	16	10	20	15	14	10	
<i>Difesa e ordine pubblico</i>	21	14	4	6	7	12	9	73
Ordine pubblico	17	9	2	1	2	5	5	
Difesa e forze armate	4	5	2	5	5	7	4	
<i>Economia</i>	14	9	13	7	20	10	10	83
Economia	1	1	2	2	4	2		
Agricoltura								
Turismo								
Commercio								
Lavoro	4	3	3	2	11	5	7	
Bilancio, fisco e moneta	9	5	8	3	5	3	3	
<i>Attività culturali</i>	5	9	1	8	7	3	1	34
Sport		6		4	4	1		
Cultura	5	3	1	4	3	2	1	
<i>Territorio e trasporti</i>	5	0	2	7	4	4	0	22
Infrastrutture e lavori pubblici				1				
Servizi di trasporto								
Ambiente, territorio e urbanistica	1		2	3		2		
Protezione civile	4			3	4	2		
<i>Altro</i>	18	12	10	12	7	7	4	70
Altro	18	12	10	12	7	7	4	
<i>Totali</i>	163	112	137	162	155	128	110	967

Cercando di individuare punti di somiglianza fra gli andamenti delle diverse categorie di esternazione (graf. 8), l'osservazione fondamentale rileva la scarsa comparabilità del tracciato riferito alle questioni di Politica interna, al cui trend si può però avvicinare quello concernente la Giustizia, quasi che le tendenze all'esternazione per questi due oggetti seguissero medesime logiche, mantenendo lo stesso grado di proporzionalità e intensità nel tempo.

GRAFICO 8. – *Trend delle esternazioni per macro-categoria: presidenza Cossiga*



Sebbene non sia possibile determinare precise tendenze in termini di trend con soli due anni di rilevazioni, l'analisi delle esternazioni del Presidente Ciampi consente tuttavia di effettuare una prima ricognizione sulle materie in cui, prevalentemente, egli ha inteso esprimere opinioni proprie (tab. 6).

Come per i due predecessori, la *Politica interna* mantiene il primato sebbene perda decisamente centralità rispetto ai precedenti settennati, anche limitando il confronto ai primi due anni di mandato di ciascun Presidente, Pertini escluso. Restano ancora preponderanti i due temi del Parlamento e istituzioni, e del Governo e crisi di governo, a testimoniare la centralità dei problemi istituzionali e di governabilità in una fase non del tutto conclusa di transizione verso il regime spiccatamente maggioritario; diminuiscono invece i riferimenti ai Partiti, forse in ragione del consolidamento in senso bipolare del sistema partitico e delle relative aggregazioni.

Ritorna ad essere una delle categorie fondamentali di esternazioni la *Politica estera*, che quasi raggiunge, per numero di interventi rilevati, i temi di politica interna, ribadendo la forte vocazione europeista del Presidente Ciampi, come si può osservare dalla quantità di esternazioni riferibili alla Ue.

Da segnalare, infine, il grande equilibrio fra le precedenti categorie e le questioni riguardanti *Giustizia, Economia, Difesa e ordine pubblico*, tutte e tre ben rappresentate nel quadro globale delle esternazioni effettuate da Ciampi.

TABELLA 6. – *Esternazioni presidenza Ciampi, ripartite per anno di mandato e per oggetto.*

Anno di mandato	1°	2°	Totale
<i>Politica interna</i>	32	31	63
Governo e crisi di governo	12	8	
Parlamento e istituzioni	9	12	
Pubblica amministrazione	2	1	
Enti locali		3	
Partiti	4	3	
Elezioni	3	1	
Informazione mass-media	2	3	
<i>Politica estera</i>	28	27	55
Ue	9	11	
Accordi internazionali	8	7	
Vaticano		1	
Commercio estero	3	3	
Affari esteri-altro	8	5	
<i>Stato sociale</i>	8	5	13
Scuola, Università e ricerca	5	4	

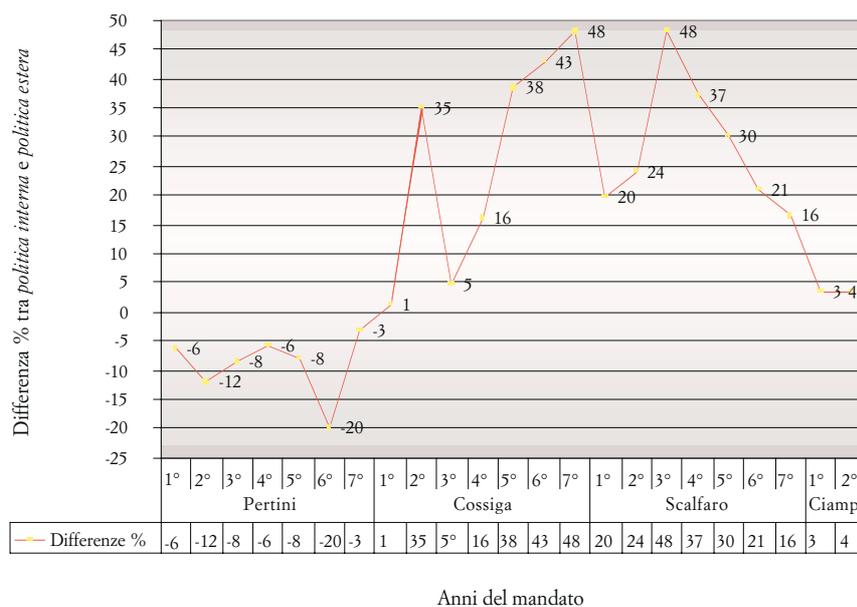
segue

Sanità	1	1	
Previdenza e assistenza	2		
<i>Giustizia</i>	9	16	25
CSM	2	4	
Giustizia	7	12	
<i>Difesa e ordine pubblico</i>	13	13	26
Ordine pubblico	9	8	
Difesa e forze armate	4	5	
<i>Economia</i>	8	12	20
Economia	3	4	
Agricoltura			
Turismo			
Commercio		1	
Lavoro	2	2	
Bilancio, fisco e moneta	3	5	
<i>Attività culturali</i>	3	6	9
Sport	2	2	
Cultura	1	4	
<i>Territorio e trasporti</i>	1	3	4
Infrastrutture e lavori pubblici		1	
Servizi di trasporto			
Ambiente, territorio e urbanistica	1	2	
Protezione civile			
<i>Altro</i>	13	0	13
Altro	13		
<i>Totali</i>	115	113	228

Sempre restando nell'ambito della diversa distribuzione, in termini quantitativi, delle materie oggetto di esternazione, abbiamo cercato di rilevare la "forbice" che, nel corso delle quattro presidenze, si è prodotta fra due dei principali settori in cui si concentrano, da quanto si è osservato, le esternazioni presidenziali: la *Politica interna*, in ordine alle funzioni di garanzia e, talvolta, di indirizzo del Presidente della repubblica, e la *Politica estera*, che fa essenzialmente capo alle sue funzioni di rappresentanza.

Come è ben evidenziato dal grafico 9, la presidenza Pertini si caratterizza per una costante maggior rilevanza assegnata ai temi di politica estera rispetto a quelli di politica interna, con una punta massima toccata nel penultimo anno di mandato, durante il quale la politica estera sopravanza di ben 20 punti percentuali quella interna.

GRAFICO 9. – *Differenze (%) tra esternazioni relative a politica interna e politica estera*



Da notare che la situazione si capovolge durante il primo anno del mandato Cossiga, benché si possa sostenere – sempre nel segno della continuità *tra* le presidenze, oltreché *nelle* presidenze – che questa inversione di tendenza abbia inizio già nel corso dell’ultima anno del mandato Pertini, anno in cui il divario percentuale tra le due categorie si riduce a soli 3 punti, per poi cambiare segno ed assestarsi ad 1 solo punto percentuale al termine del primo anno della presidenza Cossiga.

Il trend favorevole alle esternazioni su temi di politica interna si incrementa nel corso del settennato Cossiga, durante il quale il divario si è progressivamente ampliato fino a raggiungere il suo valore massimo del 48% al termine del settimo anno. Dopo una leggera flessione, che tuttavia non scalfisce la chiara prevalenza delle questioni di politica interna su quelle di politica estera, il medesimo picco è stato raggiunto anche nel terzo anno del mandato assegnato a Scalfaro, durante la cui presidenza la medesima forbice si mantiene su livelli ragguardevoli, sebbene calanti. Essa sembra poi bruscamente ridursi dall’inizio della presidenza

Ciampi, nel corso della quale il divario tende a stabilizzarsi su valori relativamente bassi.

Con la tabella 7 abbiamo infine cercato di attribuire una misura di rilevanza alle esternazioni presidenziali, distinte per numero e per oggetto.

TABELLA 7. – *Indice medio di rilevanza (%)*.

Oggetto	<i>Pertini</i>		<i>Cossiga</i>		<i>Scalfaro</i>		<i>Ciampi</i>	
	nr.	%	nr.	%	nr.	%	nr.	%
	esternaz.		esternaz.		esternaz.		esternaz.	
Politica interna	58	56	311	78	405	70	63	68
Politica estera	85	57	61	71	128	65	55	67
Stato sociale	13	49	20	56	34	58	13	56
Giustizia	31	57	98	77	118	69	25	74
Difesa e ordine pubblico	63	58	154	74	73	66	26	75
pubblicoEconomia	19	51	17	70	83	68	20	66
Attività culturali	31	45	22	50	34	50	9	50
Territorio e trasporti	11	47	20	62	22	61	4	60
Altro	30	48	33	50	70	53	13	53
<i>Totali</i>	341		736		967		228	

Nella tabella si possono leggere i dati relativi alle esternazioni dei quattro Presidenti, con una valutazione dell'indice di rilevanza¹⁵. Questo indice, letto unitamente al dato in valore assoluto, ci permette di confrontare le esternazioni raggruppate per oggetto, comparandone la rilevanza sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Si osservi che, malgrado il loro numero sia meno consistente rispetto a quelle di *Politica estera*, le esternazioni su *Difesa e ordine pubblico* sono qualitativamente le più rilevanti; ugualmente assai rilevanti, sebbene ancor più ridotte in termini numerici, sono quelle concernenti la Giustizia. Possiamo invece notare lo scarso valore delle esternazioni di Pertini in materia di *Attività culturali e Territorio e trasporti*: le prime presentano tuttavia uno scarso rilievo (45%) a fronte di un numero pari a quelle inerenti la *Giustizia* (31), mentre le seconde sono esigue sia nel numero (11) che nel valore (47%).

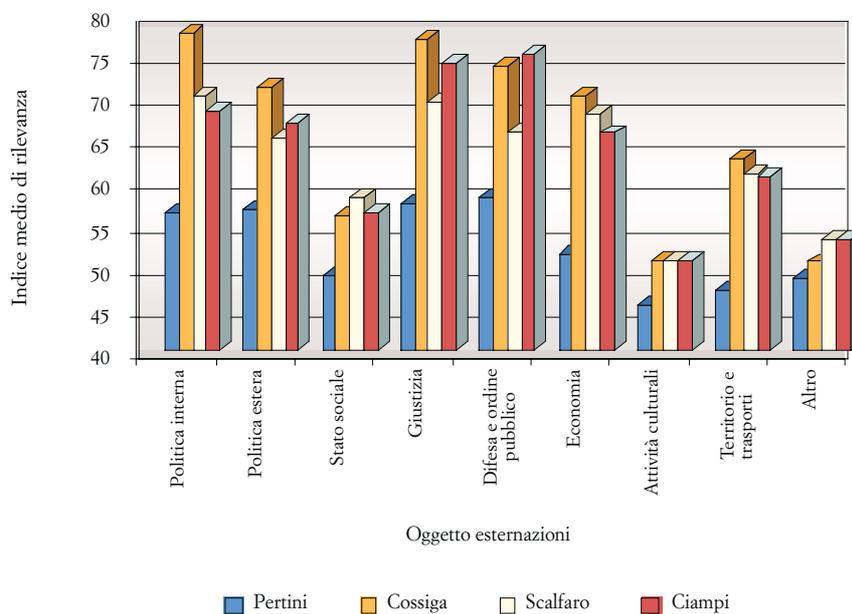
¹⁵ Si tratta, come abbiamo illustrato nel quarto paragrafo, di un indice riepilogativo che sintetizza, esprimendone la media, i valori di quattro diversi indici.

Fra i dati più interessanti, si osserva un valore elevato di entrambi i fattori nelle esternazioni di Cossiga relative alla *Politica interna* con 311 esternazioni aventi un indice medio di rilevanza pari al 78%. La medesima associazione fra qualità e quantità delle esternazioni vale per Scalfaro, le cui opinioni sulla *Politica interna*, oltre ad essere le più numerose (405), sono anche le più rilevanti (70%). La correlazione tende invece a dissolversi nella presidenza Ciampi, dove gli indici di rilevanza più elevati sono raggiunti da materie (*Giustizia e Difesa e ordine pubblico*) che non hanno le maggiori *performances* quantitative.

Tralasciando gli estremi, possiamo comunque notare che in via generale le esternazioni riguardanti la *Politica interna*, la *Politica estera* e *Difesa e ordine pubblico* hanno valori assoluti elevati e indici medi di rilevanza elevati, il che ci permette, in via teorica, di collocare queste categorie all'apice di un'ipotetica scala di importanza.

I dati relativi agli indici medi di rilevanza inseriti nella tabella 7 vengono meglio evidenziati dal seguente istogramma (graf. 10):

GRAFICO 10. – *Indice medio di rilevanza per oggetto delle esternazioni (%)*



6. CONCLUSIONE. PERCHÉ I PRESIDENTI DELLA REPUBBLICA ESTERNANO? CONGETTURE E INTERPRETAZIONI

Nel corso della nostra analisi diacronica, i molteplici riscontri empirici dell'attività presidenziale di esternazione ci ha permesso di formulare ipotesi più raffinate sul ruolo del Capo dello stato nel *policy making*, o meglio, di tracciare nuovi e più definiti percorsi di ricerca basati su tre differenti spunti argomentativi:

a) l'andamento "ondivago" del trend delle esternazioni, unitamente alla loro concentrazione in uno o più periodi del mandato, sottolinea la presenza di correlazioni "forti" con altre variabili indipendenti; in particolare con i processi di trasformazione/consolidamento del sistema dei partiti;

b) relativamente alla correlazione esternazioni/politica interna si può ritenere che la quantità/rilevanza delle esternazioni sia inversamente proporzionale al grado di forza del binomio maggioranza/governo;

c) ciascun Presidente sembra ritagliarsi spazi "personalizzati" di esternazione che fanno capo sia ai vincoli a cui è sottoposto, sia alle risorse proprie di cui può avvalersi.

Il primo percorso di ricerca nasce dall'osservazione delle tabelle nelle quali sono evidenziate le esternazioni in ciascun anno di mandato e il loro trend nell'arco del singolo mandato. Non si è riscontrata alcuna relazione diretta tra la variabile quantitativa che rileva il numero di esternazioni e la variabile temporale che circoscrive l'anno di mandato; nel contempo si è evidenziata una distribuzione non lineare delle esternazioni, che tendono a concentrarsi in uno o più periodi apparentemente casuali. È proprio questa apparente casualità che ci ha fatto porre un nuovo quesito: perché vi sono periodi del mandato in cui l'esercizio del potere di esternazione aumenta o, viceversa, diminuisce? Più in particolare, quale o quali variabili influenzano tale esercizio di potere?

A partire dal 1989, durante la presidenza Cossiga, si è registrato un radicale mutamento nell'uso delle esternazioni; lo stesso Presidente ne ha indicato la ragione nel deterioramento della situazione dei partiti e delle istituzioni¹⁶.

Vi è inoltre una tesi che storicizza il problema delle esternazioni presidenziali, secondo la quale, se è vero che sono stati gli anni recenti a mettere in luce connotati diversi e più forti rispetto a quelli registrati in passato, ciò è accaduto sostanzialmente per effetto dell'accentuata ridefinizione che si è manifestata nel sistema dei partiti e nei circuiti del governo parlamentare, con conseguenti accresciute difficoltà nell'esercizio delle funzioni di direzione e di selezione delle scel-

¹⁶ Si vedano le puntuali argomentazioni di Chimenti (1997).

te pubbliche. Di qui il maggior peso dei vari apparati equilibratori o di garanzia del sistema (dalla Magistratura, alla Corte costituzionale, al Presidente della Repubblica), ossia delle funzioni arbitrali, nonché la «ricerca di ruoli di supplenza verso la sfera della politica attiva», in una dinamica che ha progressivamente portato ad orientare l'azione del Capo dello stato verso lo svolgimento di un ruolo peculiare «di mediazione e di sutura» tra le varie componenti, sociali e istituzionali, la cui divaricazione si è andata aggravando (Cheli 1985, p. 40).

Si può quindi ipotizzare che in periodi di crisi, transizione e consolidamento il sistema dei partiti venga attraversato da forti tensioni che, sull'onda del rinnovamento e della trasformazione, rischiano di valicare quei limiti costituzionalmente sanciti a difesa dei quali si rende necessario l'intervento del Capo dello stato. Talché egli, relazionandosi alle domande e alle esigenze che il sistema politico-costituzionale gli pone in quei particolari periodi storici di trasformazione, esercita con maggiore frequenza il potere di esternazione.

Il secondo percorso di ricerca, emerso dall'osservazione delle relazioni intercorrenti tra esternazioni e politica interna, è basato sull'impianto logico secondo il quale si può esternare molto perché la situazione politica interna è particolarmente "calda", ma solo a patto che lo stato delle relazioni fra i partiti di maggioranza e il governo che sostengono consenta di far ciò. Ne consegue che quando il binomio maggioranza/governo è debole il Presidente della repubblica esterna; quando il raccordo è forte, allora il Presidente della repubblica tende ad essere molto più cauto nelle sue interferenze sul *policy making*, malgrado la presenza di questioni "oggettive" capaci di arroventare il clima politico. Ciò non significa, peraltro, che il Presidente della repubblica debba necessariamente ridurre in termini assoluti la propensione ad esternare. Egli può infatti "recuperare" in altri settori politicamente neutri, dove la voce del Capo dello stato può essere ugualmente rilevante ed autorevole, ad esempio su determinate questioni di politica estera, senza per questo intaccare o limitare le prerogative decisionali del governo e della maggioranza su cui poggia.

Il problema della forza/debolezza del sottosistema governo-maggioranza nel definire e decidere le politiche pubbliche è stato analizzato da molteplici angolazioni, con risposte non del tutto univoche. È tuttavia un fatto incontestato che, a parità di condizioni, maggioranze coese, scarsamente conflittuali e tendenzialmente durature abbiano maggiore capacità di formulare programmi e di tradurli in scelte di *policy* ad essi congruenti, rispetto a maggioranze che non posseggono i medesimi requisiti. Fermo restando che indicatori più raffinati possono forse offrire interpretazioni migliori del problema in oggetto, stipuleremo qui che quanto maggiore la durata dei governi, quanto minore la necessità di ricontrattare la formula politica della maggioranza e di sostituire con altri il primo ministro in carica, tanto maggiore sarà la forza del governo e della sua maggioranza nel de-

terminare linee d'azione e nel generare politiche pubbliche in maniera tendenzialmente autonoma, e tanto minore la propensione del Capo dello stato a interferire sul *policy making* con le proprie esternazioni, quantomeno su questioni inerenti linee di indirizzo politico.

Durante la presidenza Pertini si ebbero cinque governi di pentapartito a guida democristiana (due volte Andreotti, due volte Cossiga e una volta Forlani); a metà del suo mandato, tuttavia, furono formati governi che mantennero la stessa base coalizionale a cinque partiti, ma, per la prima volta nella storia della nostra democrazia, non furono guidati da esponenti Dc (due successivi guidati da Spadolini e il governo Craxi che mantenne l'incarico per oltre quattro anni), sulla base di un accordo coalizionale (il cosiddetto "patto della staffetta") che mantenne, per circa un triennio, relativa stabilità. Questi eventi potrebbero spiegare il minor rilievo delle esternazioni di Pertini su argomenti di politica interna e il loro concentrarsi su questioni sezionali e microsezionali. La presidenza Cossiga vide susseguirsi cinque governi Dc (Fanfani, Gorla, De Mita e due volte Andreotti). Lo scontro Dc-Psi, venuto meno il "patto della staffetta", tolse al governo quella relativa omogeneità politica che costituiva il principale elemento di forza per resistere ai tentativi del Quirinale di inserirsi con una certa stabilità nel gioco politico. La presidenza Scalfaro, durante la quale il fenomeno delle esternazioni ha raggiunto il culmine, ha nominato ben sei diversi Presidenti del consiglio, alla guida di coalizioni deboli o comunque caratterizzate da instabilità e conflittualità interna.

Il terzo ed ultimo percorso di ricerca si articola sull'ipotesi che ciascun Presidente sembra ritagliarsi spazi "personalizzati" di esternazione che fanno capo sia ai vincoli esogeni a cui è sottoposto, sia alle risorse individuali di cui può far uso.

I diversi contesti offrono ai Presidenti la possibilità di amplificare o contrarre la loro capacità di esternazione, compatibilmente con i vincoli che il grado di forza del binomio maggioranza/governo gli impone e le risorse di cui possono disporre, risorse riconducibili essenzialmente alle qualità (moralì, politiche, intellettuali) su cui si struttura la leadership del Presidente; i Presidenti forti delle loro risorse (Pertini, ad esempio) possono così esternare in spazi e arene permeabili, manifestando apertamente la propria volontà di "indurre all'azione" e facendo emergere la propria figura rappresentativa in contesti neutri, piuttosto che quella garantista in contesti di elevata *partisanship*. Le diverse figure di Presidenti-esternatori nascerebbero così dalla combinazione di variabili esplicative esogene ed endogene, il cui *mix* determinerebbe la propensione più o meno elevata di far valere, in situazioni e arene differenziate, il potere di messaggio e di chiarazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BALDASSARRE A. (1991), *Il Capo dello Stato*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, pp. 459-496.
- BALDASSARRE A. e MEZZANOTTE C. (1985), *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, Laterza.
- BUFACCHI V. e BURGESS S. (2002), *L'Italia contesa. Dieci anni di lotta politica da Mani Pulite a Berlusconi*, Roma, Carocci.
- CACIAGLI M. *et al.* (a cura di) (1994), *L'Italia fra crisi e transizione*, Roma-Bari, Laterza.
- CHELI E. (1985), *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello stato*, in «Quaderni Costituzionali», V, pp. 29-45.
- CHIMENTI C. (1997), *Addio prima repubblica*, Torino, Giappichelli.
- DI PALMA G. (1978), *Sopravvivere senza governare*, Bologna, Il Mulino.
- DOGLIANI M. (1997), *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, pp. 221-246.
- FABBRINI S. (2000), *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Roma-Bari, Laterza.
- GRISOLIA M.C. (1985), *Preliminari sul potere di esternazione e di messaggio del Presidente della Repubblica. Le ricostruzioni della dottrina precedenti alla prassi di Sandro Pertini*, in «Quaderni Costituzionali», V, pp. 61-85.
- GRISOLIA M.C. (1986), *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, Giuffrè.
- LUCIANI M. (1997), *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, pp. 11-24.
- MARTINES T. (1985), *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, pp. 136-161.
- MERLINI S. (1995), *I Presidenti della Repubblica*, in G. Pasquino (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma-Bari, Laterza, pp. 93-119.
- MOTZO G. (1957), *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio*, in «Archivio Giuridico F. Serafini», vol. CLII.
- NEWELL J.L. (2000), *Parties and Democracy in Italy*, Aldershot, Ashgate.
- PACE A. (1992), *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in «Quaderni Costituzionali», XII, pp. 191-246.

RESCIGNO G.U. (1978), *Art. 87*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano.

TEBALDI M. (2003), *Presidenti della Repubblica e formazione del governo in Italia: una ricerca empirica*, in «Quaderni di Scienza Politica», X, pp. 325-373.