
Ripensare la politica. Il dibattito politico di oggi è stato preceduto dal tumultuoso ultimo periodo della Presidenza Cossiga. Un'analisi del ruolo «politico» del capo dello Stato nel funzionamento del regime parlamentare.

Il presidenzialismo del «picconatore»

Il capo dello Stato nella Costituzione. Un'esperienza atipica. «Il partito del Presidente» e i dubbi di illegalità.

di Adriana Apostoli*

La tormentata elezione a Presidente della Repubblica di Oscar Luigi Scalfaro, intervenuta in un contesto di grande incertezza politica e di grande attesa per i cambiamenti in atto, sembra aver riproposto, nelle sue prime fasi, uno stile presidenziale improntato al pieno rispetto del dettato costituzionale.

Ancor più significative appaiono ora alcune brevi considerazioni sulla Presidenza Cossiga, legate alla personalità del titolare, ma che possono comunque aver introdotto anomalie nell'istituto.

Il Presidente nella Carta costituzionale

L'elasticità e l'indeterminatezza del modello di figura presidenziale espresso dalla Costituzione italiana, se da un lato rendono inutile il tentativo di ricostruire la natura giuridica e le attribuzioni del Presidente della Repubblica esclusivamente alla luce delle norme costituzionali, rivelandosi necessari il supporto delle elaborazioni dottrinali e l'analisi degli sviluppi registrati nella prassi dall'altro lato, non hanno impedito il consolidarsi di alcune tendenze di fondo (non prive di rilievo) soprattutto in riferimento al peso crescente assunto, all'interno del quadro delle competenze presidenziali, del potere di esternazione e di messaggio.

Un ampio ricorso alla facoltà di messaggio non può non incidere sulla interpretazione del ruolo del capo dello Stato, ruolo che non potrà più essere valutato secondo l'ottica della neutralità e della imparzialità, bensì attraverso quella più realistica che giudica il Presidente della Repubblica come

* *Cultore della materia presso la cattedra di diritto costituzionale dell'Università di Brescia.*

organo disposto ad entrare attivamente e consapevolmente nel gioco politico.⁽¹⁾

In un recente saggio Valerio Onida osservava come la carica di capo dello Stato, collocata alla frontiera del sistema degli organi politici, risenta in modo particolarmente intenso delle situazioni createsi nelle altre "zone" dell'ordinamento costituzionale. E in situazioni di grande frammentazione dell'indirizzo politico, in cui cioè nessun gruppo e nessun titolare di cariche politiche sembra in grado di esercitare una influenza decisiva, un Presidente che non deve concordare con nessuno le sue mosse, né rendere conto ad alcuno del suo operato, può costituire un punto di riferimento e una "variabile" essenziale e relativamente indipendente del gioco politico. Pur non riconoscendo validità all'idea di un potere presidenziale come "riserva della Repubblica", cioè di un Presidente "reggitore dello Stato" in tempi di crisi, Onida osservava come nei poteri esercitati dal Presidente Cossiga negli ultimi anni del suo mandato in relazione soprattutto alle funzioni più tipiche e rilevanti, la formazione del Governo e la gestione delle eventuali crisi, «le novità intervenute sono attinenti più al profilo della conflittualità politica che non a quello della configurazione concreta o dei limiti dei poteri effettivamente esercitati».⁽²⁾

L'atipica esperienza costituzionale "cossighiana", con i suoi accadimenti, i fatti, gli atti, i comportamenti dei soggetti politici - primo fra tutti il Presidente della Repubblica - si è andata accumulando e quasi stratificando sulla carta costituzionale. Ciò che si può tentare di descrivere quindi come "realtà attuale" presenta sicuramente uno scarto, un distacco rispetto al modello ipotizzato dai costituenti, e ciò soprattutto in relazione all'incidenza dei poteri presidenziali nel funzionamento della forma di governo.

La prassi di Cossiga e il Governo

Durante la presidenza di Cossiga si sono iscritte indubbiamente alcune delle crisi di Governo più difficili della storia della Repubblica, a causa del progressivo deteriorarsi dei rapporti fra partiti e non sono mancati aspetti anche formali relativamente nuovi, soprattutto e proprio nell'ultimo biennio della presidenza Cossiga.⁽³⁾ E numerose sono nella realtà le situazioni in cui il comportamento dell'ex Presidente della Repubblica ha dato adito a dubbi di non-ortodossia costituzionale.

Basti ricordare la vicenda relativa alla crisi di governo del marzo 1991 che andrà indubbiamente ricordata da un punto di vista istituzionale per l'inedito ruolo che il Presidente della Repubblica ha assunto di promotore-iniziatore della stessa crisi, richiedendo, attraverso varie e discutibilissime esternazioni, le dimissioni dell'esecutivo perché a suo giudizio, non più in grado di esprimere una linea politico-istituzionale conforme agli interessi del Paese.⁽⁴⁾

Ad una situazione politica che si era via via complicata a causa di dissidi interni ai partiti della maggioranza, situazione che lasciava tuttavia trasparire uno spiraglio con la possibilità di un rimpasto ministeriale, presupponendo cioè che ancora esistesse il rapporto fiduciario Governo-Parlamento, il capo dello Stato volle e sostenne con forza nelle sue tante esternazioni che il Governo di "Giulio VI" morisse di crisi e non sopravvivesse di rimpasto.

Il Capo dello Stato anche in relazione alla soluzione della crisi ap-

portò modifiche rispetto alla prassi delle consultazioni da effettuare prima del conferimento dell'incarico. Subito dopo aver ascoltato le personalità istituzionali egli ritenne infatti, di incontrare i segretari della maggioranza di pentapartito e solo successivamente le delegazioni delle forze politiche presenti in Parlamento nell'ordine determinato dalla loro consistenza numerica.⁽⁵⁾

O ancora la situazione relativa ai rapporti tra Presidente della Repubblica ed esecutivo, compresa fra la conclusione della crisi dell'aprile 1991 e la fine naturale della legislatura nell'aprile 1992 di fatto non "arbitrata" dal Presidente Francesco Cossiga a causa delle sue anticipate dimissioni, movimentata continuamente da prese di posizione più o meno ufficiali del Presidente che hanno più volte fatto paventare la possibilità di crisi di Governo.

La tormentata fine della decima legislatura e lo scioglimento sono giunti in una situazione di evidente dissociazione della maggioranza. Tuttavia nei mesi che hanno preceduto tale fine la minaccia dello scioglimento è stata ripetutamente e apertamente usata dal Presidente della Repubblica.

Sciolto il nodo, con la modifica dell'art. 88 della Costituzione, del cosiddetto "ingorgo istituzionale" lo scioglimento è stato frequentemente prospettato dal Presidente con motivazioni diverse come quelle enunciate all'indomani del referendum del 9 giugno 1991 sul voto di preferenza, secondo cui l'esito di questo avrebbe potuto delegittimare la Camera eletta nel 1987;⁽⁶⁾ o quella enunciata sul suo dissidio personale e politico con Andreotti in relazione al decreto che avrebbe dovuto prorogare il termine di chiusura delle istruttorie della Commissione stragi.⁽⁷⁾ Ancora più direttamente come nel gennaio 1992, quando il Presidente della Repubblica apertamente chiese ad un leader della maggioranza di Governo di aprire la crisi per impedire alla Dc di approvare la legge che avrebbe dovuto limitare i poteri del Presidente della Repubblica.

E da sottolineare è la puntigliosa rivendicazione del carattere presidenziale del potere di scioglimento così come altresì da sottolineare è l'evocazione dello scioglimento che è stata fatta in un'ottica di aperta polemica nei confronti dello stesso Parlamento. Non va non di meno dimenticata la proposizione di un ruolo più incisivo del Presidente della Repubblica nella procedura di scelta dei ministri con richiesta formale di preventiva informazione sulle candidature; o l'esplicazione, sia pure in sede informale, della tesi secondo la quale in caso di contrasto fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio sarebbe il primo a prevalere.⁽⁸⁾

Il fatto poi che le condizioni in cui si è giunti allo scioglimento non si sono discostate troppo da quelle consuete e che il dibattito elettorale e post-elettorale abbia sostanzialmente rarefatta la possibilità di una proposta politica del Presidente per la nuova legislatura, così che il protagonismo presidenziale nella risoluzione della crisi di Governo non sembra aver prodotto effetti particolarmente significativi,⁽⁹⁾ nulla possono togliere, a mio avviso, al tentativo dell'organo presidenziale di compiere atti al di fuori dell'ambito dei suoi poteri, raggio al principio di legalità, pericolosa turbativa dell'ordine costituzionale.

L'irreversibile mutamento verso una Repubblica presidenziale esternato in più occasioni dal Presidente Cossiga, ha configurato un partito del Presidente, capeggiato da colui che pur occupando una carica che per definizione è fuori dal gioco politico, parlava alla gente come portatore di una posizione politica propria, autonoma, per lo più contrapposta ad altre presenti nel-

le istituzioni. Le posizioni assunte nelle ultime crisi di Governo ma in particolare i ripetuti attacchi a due dei partiti presenti in Parlamento in occasione della confusa gestione della fase pre-elettorale dell'aprile 1992, hanno palesato un comportamento presidenziale ben al di là dei limiti imposti al suo specifico ruolo.

Grave è stato – secondo la tesi espressa da Onida – l'effetto prodotto da queste prese di posizione sull'immagine della Presidenza della Repubblica: dove immagine significa non soltanto stile esteriore, ma altresì, ruolo percepito ed interiorizzato dall'opinione pubblica. Il disegno di Francesco Cossiga, passato attraverso la creazione di aspettative nell'opinione pubblica, di svolte presidenzialistiche nel nostro sistema, si è inevitabilmente frantumato di fronte ad un organo – quello presidenziale – privo di poteri idonei a realizzare le attese in qualche modo create.⁽¹⁰⁾

Il messaggio sulle riforme istituzionali

Un richiamo a parte merita, in ragione della sua particolarissima rilevanza, ma ad ulteriore testimonianza dell'atipico modo di interpretare il ruolo presidenziale, il messaggio inviato alle Camere dal Presidente della Repubblica il 26 giugno 1991 sulle riforme istituzionali.

Il messaggio che è stato il primo di un Presidente ad essere discusso dalle Camere, è intervenuto, in un periodo di rapporti particolarmente delicati tra organi dello Stato, in un contesto più complessivo di iniziative presidenziali.⁽¹¹⁾

Uno degli elementi fondamentali e qualificanti del messaggio, è senz'altro rappresentato dalla denuncia del rapporto di integrazione tra la più elevata fonte formale del nostro ordinamento (la Costituzione) e le fonti materiali ad essa collegate. È un fatto notevole, suscettibile di scatenare reazioni a catena sul piano istituzionale, che il capo dello Stato sia pervenuto a valutazioni negative sul ruolo assunto dalle regole materiali: «Gli effetti distorsivi determinati, infatti, ... dalle modificazioni tacite, operate o tentate ... con prassi e convenzioni costituzionali non sempre conformi al suo spirito, hanno prodotto notevoli usure che vanno ora esaminate».

Il capo dello Stato, in sintesi, lamenta non solo modificazioni della Costituzione abnormi e antinomiche, «operate o tentate ... con prassi e convenzioni non sempre conformi al suo spirito», ma anche una lunga inattuazione di parti di essa; inoltre, egli si scaglia contro il ruolo anomalo assunto dai partiti politici, denunciando pure «l'insoddisfacente rendimento di alcune istituzioni costituzionali», e carenze decisionali, a loro volta determinate da limiti intrinseci alla forma di governo parlamentare designata dal Costituente frutto di timori e di compromessi.⁽¹²⁾

Nella prima parte del messaggio le critiche finiscono per delegittimare, di per sé, i soggetti politici e istituzionali naturalmente coinvolti nei processi di interpretazione-integrazione-applicazione della attuale Costituzione. Dai partiti politici al Parlamento, dal Governo alla Pubblica amministrazione, tutti risultano comunque coinvolti dal messaggio. Gli unici "attori" che rimangono ben saldi sulla scena, alla fine sono il garante delle riforme, cioè il Presidente della Repubblica e lo stesso, vero "propulsore" delle riforme: cioè il popolo sovrano, il "sovrano reale".

Il messaggio prosegue con una fase illustrativa dei progetti di ri-

forma istituzionali elaborati nel corso delle ultime legislature, e dopo lunghe pagine dedicate ad analisi, teorie ed ipotesi di "ingegneria costituzionale", il Presidente della Repubblica entra nel merito delle scelte politiche afferenti la cosiddetta "alternativa", politica e di Governo, in considerazione dei mutamenti registrati dopo la nascita del Pds.

La delegittimazione dei partiti politici e, più in generale, degli organi istituzionali può essere dunque superata, nella conclusione del Presidente, solo attraverso un patto tra il "Paese reale ed il Paese legale"; in altri termini, con un patto che si fondi sulla «fonte di ogni possibile, rinnovata legittimazione politica ed istituzionale, e cioè il corpo elettorale».

Cossiga in stato di accusa?

Mentre veniva progressivamente meno il ruolo tradizionalmente unificante del Presidente della Repubblica, rappresentante dell'unità nazionale, prendeva sempre più corpo l'immagine di un Presidente segno di contraddizione, capo di un partito che attraversava maggioranza e opposizione contrapponendosi con asprezza ad altre fazioni della stessa maggioranza o delle opposizioni, che tuttavia parlava "in nome del popolo".⁽¹³⁾

Le perplessità nate a seguito delle atipiche e numerosissime prese di posizione presidenziali, sollevando dubbi di anticostituzionalità, di illegalità di un simile comportamento sono sfociate in un'accusa senza precedenti nella storia repubblicana: alto tradimento e attentato alla Costituzione, ipotesi di reato previste all'art. 90 della Costituzione.

Le denunce, sostenute da alcune forze politiche presenti in Parlamento - Pds, Rifondazione comunista, la Rete, il partito Radicale e la Sinistra indipendente - riferite in particolare alle dichiarazioni sulla legittimità di Gladio e alle minacce di "autosospendersi" onde bloccare la decisione governativa riguardante il comitato su Gladio; le pubbliche affermazioni sull'obsolescenza della Costituzione; i giudizi sulla P2; le polemiche con i giornalisti, magistrati, parlamentari; gli scontri con il Csm, le minacce del ricorso alle forze dell'ordine per far cessare un'eventuale riunione del plenum, in caso di inosservanza del divieto di discutere certi argomenti; le vicende della grazia a Curcio; l'abuso per finalità politiche dei mezzi radio-televisivi; la rivendicazione di un potere esclusivo di scioglimento delle Camere e la sua continua minaccia di utilizzarlo; le critiche allo svolgimento dell'inchiesta parlamentare su Ustica.

Il comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, formato dai membri riuniti della giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera, e da quelli della giunta per le immunità del Senato, è l'organismo al quale i regolamenti parlamentari affidano il compito di esaminare le accuse nei confronti di un Capo di Stato.⁽¹⁴⁾ Trascorsi i cinque mesi di tempo previsti dal regolamento per le indagini,⁽¹⁵⁾ il comitato può o decidere l'incompetenza (e deferire la denuncia alla Magistratura ordinaria), o disporre l'archiviazione, nell'ipotesi di manifesta infondatezza; oppure proporre lo stato di accusa al Parlamento.⁽¹⁶⁾ Terminata la fase istruttoria il procedimento può finire nelle aule parlamentari, le quali in seduta comune decidono, in caso venga deliberato lo stato di accusa, la nomina dei commissari per esporre il caso dinanzi alla Corte Costituzionale.⁽¹⁷⁾

L'esame delle denunce al Presidente Cossiga inizia nell'aprile del

1992 ma registra subito una battuta d'arresto causata dalla fine naturale della decima legislatura; il procedimento riprenderà circa un anno più tardi ma a quel punto il Presidente Francesco Cossiga non è più al Quirinale e la stagione del "picconatore" è finita. (Il Presidente Francesco Cossiga si dimetterà anticipatamente il 27 aprile 1992).

L'attualità della vicenda rimane legata al problema politico e da molte parti, anche fra coloro che sostennero le accuse, si osserva come se è vero che attentato alla Costituzione e alto tradimento rappresentino «reati di pericolo», e che con la fine del settennato Cossiga è venuto a mancare proprio il pericolo, è altrettanto vero che sussistenti e reali sono i tanti fatti dai quali le denunce hanno preso le mosse, lasciando intendere che la soluzione avrebbe potuto essere sì quella dell'archiviazione ma con una sanzione politica al comportamento anticostituzionale di Francesco Cossiga.

Nella seduta del 12 maggio 1993 il comitato presieduto dall'onorevole Bruno Landi (Psi) con ordinanza, grazie ai voti dell'ex quadripartito, a quelli leghisti e a quelli missini, archivia il caso per manifesta infondatezza; i commissari Dc e Psi approvano inoltre un emendamento che cancella dalla premessa del documento d'archiviazione persino il rituale riferimento ad "ipotesi di reato" per sostituirlo con quello più neutro di "accadimenti".

Tali dunque sarebbero – puri e semplici eventi – i tanti avvenimenti che hanno caratterizzato e tanto hanno fatto discutere l'ultima fase della presidenza di Francesco Cossiga!

⁽¹⁾ V. Pierigigli, *La prassi degli interventi e del potere di esternazione del Capo dello Stato nei primi due anni della Presidenza Cossiga*, in *Diritto e Società*, 1992.

⁽²⁾ V. Onida, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della presidenza della Repubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992.

⁽³⁾ V. Onida, op. cit.

⁽⁴⁾ A. D'Andrea, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1991.

⁽⁵⁾ A. D'Andrea, op. cit.

⁽⁶⁾ Cossiga convocò in quell'occasione i giornalisti Rai ed in televisione, a reti unificate diede la sua lettura del voto.

⁽⁷⁾ Il Presidente in un'intervista sottolineava come il provvedimento così com'era fosse contrario alla Costituzione.

⁽⁸⁾ C. Fusaro, *La prassi più recente della Presidenza Cossiga. Appunti per una rassegna*, in *Diritto e Società*, 1992.

⁽⁹⁾ V. Onida, op. cit.

⁽¹⁰⁾ V. Onida, op. cit.

⁽¹¹⁾ C. Fusaro, *Il dibattito in Parlamento sulle riforme istituzionali*, in *Quaderni Costituzionali*, 1991.

⁽¹²⁾ C. Fusaro, op. cit.

⁽¹³⁾ V. Onida, op. cit.

⁽¹⁴⁾ E. Bettinelli (a cura di), *L'ordinamento Repubblicano*. Raccolta coordinata e aggiornata di testi normativi fondamentali, La Gogliardica Pavese. Legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1; art. 3.

⁽¹⁵⁾ E. Bettinelli, op. cit. Legge costituzionale 5 giugno 1989, n. 219, art. 8 primo comma.

⁽¹⁶⁾ E. Bettinelli, op. cit. Legge costituzionale 5 giugno 1989, n. 219, art. 8 secondo comma.

⁽¹⁷⁾ E. Bettinelli, op. cit. Legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, art. 12.