

Alessandro Morelli

**La saggezza del Presidente.
Ancora sul mandato “non esplorativo” dei gruppi di esperti nominati dal
Capo dello Stato**

1. Suona come un'*excusatio non petita* l'incipit della [Relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica](#), dal suggestivo titolo «*Agenda possibile*»: «Questo documento non è un programma di governo, organico e sviluppato in un'ottica di lungo termine. Non può essere e non è un manifesto politico. Non è neanche una mera nota descrittiva dei problemi».

Il documento, che si sviluppa in ben 53 pagine e in un'ampia appendice statistica, proporrebbe, piuttosto, secondo i suoi Autori, «un elenco ragionato di possibili linee di una futura azione di governo in campo economico-sociale-ambientale», indicando per ciascuna di tali linee «**esempi di concreti provvedimenti**, che si segnalano per la loro **rilevanza** e **urgenza** o su cui è comunque **necessario avviare fin da subito una riflessione politica**» (3; i grassetti sono originali).

In verità, a prescindere pure dalla banale osservazione che la relazione in esame si presenta ben più organica e sviluppata di alcuni programmi di partiti e di formazioni politiche che si sono presentati alle ultime competizioni elettorali e che hanno conquistato seggi in Parlamento, non si comprende quale sia esattamente la differenza tra un «programma di governo» e un «elenco ragionato di possibili linee di una futura azione di governo».

In senso analogo, anche nella premessa della [Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica](#) si precisa che il Gruppo «ha concepito se stesso come organismo non formalizzato e di breve durata, che non deve interferire né con l'attività del Parlamento, né con le decisioni che spettano alle forze politiche», spiegando che si è dunque posto «l'obiettivo di formulare alcune brevi proposte programmatiche che possano divenire, con diverse modalità, terreno di condivisione tra le forze politiche». In questo caso, tuttavia, si è anche dato atto della circostanza che il grado di condivisione sulle proposte raccolte nel rapporto è stato «elevato», ma non totale, poiché su alcuni temi (puntualmente segnalati) non si è riusciti a trovare, nemmeno all'interno della commissione di esperti, un «punto di mediazione» (4).

Quel che più rileva, tuttavia, è che *le commissioni di esperti nominate dal Presidente della Repubblica non sembra abbiano svolto consultazioni*.

Da quanto si legge nelle due relazioni, il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali «ha selezionato le questioni ritenute di maggior rilievo per il superamento della crisi del sistema istituzionale *sulla base di valutazioni politiche, del giudizio dei costituzionalisti, dei lavori delle Commissioni parlamentari che si sono succedute nel tempo*» ([Relazione Finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali](#), cit., 4; corsivi aggiunti). Allo stesso modo, anche nella relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea si chiarisce che gli «spunti qui suggeriti poggiano su una base di analisi condotte da istituzioni nazionali e internazionali». In buona sostanza, i gruppi di «saggi» hanno lavorato autonomamente, muovendo dalle risultanze di indagini statistiche e di documenti prodotti da enti e organismi nazionali e internazionali, tenendo in considerazione le opinioni dei costituzionalisti e i lavori delle commissioni parlamentari per le riforme istituzionali, ma non sembra abbiano consultato i capigruppo (come pure aveva richiesto il Presidente Napolitano nel comunicato del 30 marzo scorso) o altri soggetti istituzionali

rappresentativi delle forze politiche oggi presenti in Parlamento; non si ha notizia, nemmeno da altre fonti, che tali consultazioni abbiano avuto luogo.

Diversamente, il riferimento al «fine puramente ricognitivo» dei due gruppi di “saggi”, fatto dal Capo dello Stato nel suo comunicato del 1° aprile 2013 poteva lasciar intendere che l'intervento in esame sarebbe stato funzionale alla definizione di una sintesi tra i vari programmi dei partiti presenti in Parlamento, incapaci, allo stato, di esprimere una maggioranza di governo.

Le richiamate precisazioni fatte dai due gruppi di lavoro inducono ad escludere l'assimilabilità della nomina di tali organismi al conferimento di un originale «mandato esplorativo collettivo» (B. Caravita, [*Navigando a vista, con poco vento, senza GPS e con il cambio di timoniere durante la regata*](#), in [*Federalismi.it*](#), 7/2013, 5) o «collegiale» (A. Saitta, [*Dieci “saggi” esploratori*](#), in [*Consulta OnLine*](#), 5 aprile 2013).

La natura collegiale delle commissioni non è del tutto incompatibile con la funzione connessa all'istituto del mandato esplorativo, anche se non appare ad essa perfettamente congeniale, potendosi determinare, tra l'altro, l'ipotesi di un eventuale *disaccordo* tra i vari “mandatari” (puntualmente verificatosi nel caso di specie). In presenza di tale disaccordo, esplicitato dall'illustrazione di autorevoli “opinioni dissenzienti” su temi anche di fondamentale importanza come, ad esempio, quello della modifica del procedimento di revisione costituzionale, le conclusioni dei due gruppi sarebbero da ascrivere alla *maggioranza* dei componenti degli stessi.

Anche prescindendo da tale questione, la possibilità di qualificare lo strumento inventato da Napolitano come una forma di mandato esplorativo sembra doversi escludere soprattutto in considerazione della peculiarità delle *attività* svolte e delle *finalità* perseguite dai due gruppi di “saggi”.

2. In premessa non si può non riconoscere che, nella logica dell'attività di impulso e di mediazione svolta dal Capo dello Stato, la pluralità delle voci dei “mandatari” rischia di compromettere la stessa funzionalità dello strumento.

Si guardi, ad esempio, la proposta che viene avanzata dal Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali in merito al procedimento di revisione costituzionale: quella di prevedere che la revisione si compia attraverso una Commissione redigente mista, costituita, «su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari» (*Relazione Finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*, cit., 9); la Commissione in questione potrebbe avviare immediatamente il proprio lavoro, che dovrebbe comunque durare pochi mesi, sulla base di documenti parlamentari indicanti i punti oggetto di revisione. Al momento della presentazione delle mozioni si dovrebbe avanzare una proposta di legge costituzionale «per formalizzare il lavoro della Commissione».

Alcuni (non identificati) componenti del Gruppo di lavoro hanno proposto che tali mozioni potrebbero eventualmente demandare la scelta tra più opzioni su talune questioni di particolare significato ad un referendum di indirizzo «rigorosamente disciplinato dalla stessa legge istitutiva della Commissione», ma uno dei componenti del Gruppo di lavoro, Luciano Violante, ha espresso la propria contrarietà ad introdurre referendum di indirizzo su materie costituzionali (*ivi*, nt. 1).

La Commissione redigente mista, mantenendo un non meglio precisato «dialogo» con le Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato, dovrebbe elaborare un testo di riforma e presentarlo al Parlamento, il quale, a sua volta, dovrebbe votarlo articolo per articolo senza emendamenti. Il Parlamento stesso, prima di votare, potrebbe approvare ordini del giorno vincolanti per la Commissione, per chiedere la correzione del testo. La Commissione resterebbe in funzione sino a quando il Parlamento non deliberasse. Il referendum confermativo del testo approvato dal Parlamento, «distinto per singole parti omogenee», sarebbe previsto in ogni caso.

La soluzione prospettata, che, come si vedrà a breve, ricorda una proposta avanzata dal Presidente Cossiga nel noto messaggio alle Camere del 26 giugno 1991 (in *Giur. cost.*, 1991, spec. 3374 ss.), è molto discutibile, anche se nella relazione si precisa che essa non istituzionalizzerebbe

una sorta di nuova assemblea costituente, in quanto la Commissione redigente mista non avrebbe il potere di deliberare al posto del Parlamento ma solo di proporre un testo sul quale il Parlamento stesso sarebbe comunque libero di decidere.

Dubbi di non poco conto sono stati espressi, però, da Valerio Onida, componente anch'egli del Gruppo di lavoro, il quale, nel medesimo documento, ha rilevato come la riforma suggerita dalla maggioranza dei "saggi" introdurrebbe un «procedimento speciale in deroga all'art. 138 Cost.», che, per le sue modalità di svolgimento, rischierebbe di innescare un «processo "costituente" suscettibile di travolgere l'insieme della Costituzione», favorendo «progetti di revisione "totale" da votare "in blocco"» (ivi, 10, nt. 2). La proposta minoritaria di Onida, certamente più ragionevole soprattutto se si considera l'esigenza di salvaguardare la rigidità della Costituzione nell'attuale sistema politico-partitico, prevede di introdurre l'obbligo di raggiungere la maggioranza qualificata dei due terzi per l'approvazione di una legge costituzionale o di revisione costituzionale e di consentire in tutti i casi la richiesta del referendum confermativo (*ibidem*).

La formulazione di proposte alternative sui medesimi oggetti o di proposte corredate da "opinioni dissenzienti" tanto autorevoli depotenzia l'efficacia dell'attività di mediazione dei "saggi".

Quel che, tuttavia, più rileva ai nostri fini è che proprio la composizione collegiale degli organismi *de quibus* mal si concilia con la funzione esplorativa e mediatrice che gli si vorrebbe attribuire. Non si intende affermare che tale forma sia incompatibile con la stessa attività di esplorazione e di mediazione: se ciascuno dei "saggi" si fosse assunto (e avesse svolto) il compito di operare una ricognizione delle opinioni dei parlamentari su una determinata questione o area tematica, al fine di individuare i punti in comune se non a tutte, almeno alla maggior parte delle forze politiche rappresentate in Parlamento, l'attività dei due gruppi di lavoro sarebbe stata effettivamente quella di "esploratori" del Presidente, ma così non è stato. E, probabilmente, la stessa struttura collegiale degli organismi e l'autorevolezza dei loro componenti hanno, per così dire, "ispirato" un'attività istruttoria del tutto autonoma dalle Camere.

Gli esperti nominati da Napolitano, senza prendere in considerazione i punti di convergenza dei programmi dei partiti che hanno ottenuto il maggior numero di suffragi alle ultime elezioni, hanno selezionato autonomamente i temi da trattare, hanno formulato proposte e hanno disquisito e votato praticamente su ogni argomento, facendosi promotori di idee personali, legittimate soltanto dalla loro oggettiva plausibilità o dall'autorevolezza dei loro sostenitori, non certo dalla rappresentatività politica, sociale o economica di questi ultimi (sul punto sia consentito rinviare al mio [Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"](#), in [Consulta OnLine](#), 2 aprile 2013).

3. I "saggi", dunque, hanno discusso tra di loro delle prospettive di riforma dell'assetto istituzionale e dell'ordinamento sociale ed economico del Paese, redigendo due documenti di proposte programmatiche. L'attività da essi svolta ricorda molto quella delle varie commissioni parlamentari che si sono occupate di riforme, ai cui atti, non a caso, il Gruppo di lavoro per le riforme istituzionali ha dichiarato espressamente di essersi ispirato.

La sottoposizione delle proposte ai gruppi parlamentari da parte ormai del prossimo Presidente della Repubblica potrebbe essere un punto di partenza di un ultimo tentativo di formare un esecutivo di larghe intese, prima di procedere allo scioglimento delle Camere. Non si può trascurare, tuttavia, che le proposte in questione non sono state formulate muovendo *induttivamente* dai programmi dei partiti rappresentati nelle odierne Assemblee, ragion per cui, anche qualora il successore di Napolitano facesse proprie le conclusioni dei "saggi" e decidesse di sottoporle al Parlamento, esse difficilmente riuscirebbero a coagulare una maggioranza politica. In ogni caso si tratterebbe di proposte del Presidente, del quale difficilmente potrebbe continuarsi a predicare l'estraneità al circuito dell'indirizzo politico.

Tornando, tuttavia, alla questione centrale oggetto delle presenti riflessioni, si può ragionevolmente concludere che le commissioni di “saggi” nominate dal Capo dello Stato non presentano alcuno dei connotati propri del mandato esplorativo: a parte il carattere collegiale di tali organismi, che, in tesi, porterebbe a distinguere assurdamente tra “mandatari di maggioranza” e “mandatari di minoranza”, i gruppi di lavoro che hanno appena concluso la loro attività *non hanno svolto alcuna esplorazione* e, semmai, le relazioni che raccolgono gli esiti dei loro lavori potranno costituire, in futuro, la base di partenza di un’eventuale attività di esplorazione che il Presidente della Repubblica potrebbe decidere di avviare qualora si determinasse a promuovere ulteriori consultazioni, mettendo sul tappeto le sue proposte programmatiche.

Risulta assente, inoltre, la *finalità propria* del mandato esplorativo: quella di agevolare il Capo dello Stato nell’individuazione della personalità più idonea a formare un nuovo governo [ex plurimis, L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX (1970), 682 s.; T. Martines, *Diritto costituzionale*, XII ed. interamente riveduta da G. Silvestri, Giuffrè, Milano 2010, 356 s.; R. Bin-G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, XIII ed., Giappichelli, Torino 2012, 193; e, con riguardo alla specifica vicenda in esame, B. Caravita, *op. cit.*, 5].

Come si è visto, gli intenti dichiarati nelle relazioni conclusive dei due gruppi di “saggi” sono ben diversi: la volontà di tracciare le linee di una futura azione di governo, avanzando ipotesi di interventi sulle quali si auspica l’avvio di una riflessione politica, e quella di formulare proposte programmatiche che possano divenire terreno di condivisione tra le stesse forze politiche.

4. Confermatasi la novità dell’iniziativa assunta da Napolitano, che ha così creato un nuovo strumento a disposizione del futuro Presidente, si deve rilevare, tuttavia, che non è altrettanto inedita l’ipotesi che il Capo dello Stato faccia esternazioni in materia di riforme.

Senza poter qui ripercorrere l’evoluzione del potere presidenziale di esternazione (sul quale si veda ora la ricostruzione di M. Gorlani, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Giuffrè, Milano 2012), è utile ricordare il già richiamato messaggio di Cossiga del 1991, nel quale il Presidente, dopo essersi soffermato su alcuni momenti cruciali della storia repubblicana ed avere ricostruito il processo riformatore compiuto nel corso della legislatura, indicò i terreni ai quali, secondo lui, si sarebbe dovuto rivolgere lo stesso processo riformatore, illustrando, altresì, il metodo per portare a buon fine le auspiccate riforme. A tal proposito, Cossiga indicò tre «strade conformi alla Costituzione, per addivenire ad un dibattito, ad un confronto e ad una decisione in tema di riforme istituzionali»: il procedimento previsto dall’art. 138 Cost.; l’attribuzione da parte delle Camere di «veri e propri poteri costituenti, e cioè del potere non vincolato nel suo esercizio dalle procedure dell’art. 138 Cost., di modificare le norme costituzionali o di approvarne altre con procedure più snelle rispetto a quelle previste e disciplinate dal citato art. 138»; l’elezione di un’assemblea costituente «dotata di veri e propri poteri costituenti e quindi senza limitazioni procedurali o di merito derivanti dalla Costituzione vigente» (*Giur. cost.*, 1991, 3378 s.).

Riguardo alla seconda soluzione – quella per cui si sarebbero potuti attribuire «poteri costituenti» alle Camere –, Cossiga affermò che, qualora si fosse optato per tale strada, sarebbe stato opportuno, «anche per compensare l’affievolimento della rigidità della Costituzione in vigore causato dall’alleggerimento della procedura di revisione», limitare nel tempo il mandato conferito e la speciale competenza a provvedere alle riforme con una procedura diversa da quella prevista dal 138, «cioè alleggerita e semplificata in termini procedurali, temporali e di maggioranza, rispetto a quanto disposto in via ordinaria dall’art. 138 Cost.»; prevedere qualche raccordo tra le commissioni delle due Camere competenti ad elaborare i progetti di riforme e a riferire riguardo ad essi alle Assemblee; introdurre l’obbligatorietà del referendum confermativo (*ivi*, 3381).

Una possibile soluzione suggerita ancora dal Presidente era quella di affidare l’elaborazione dei testi di revisione costituzionale a speciali commissioni redigenti (*ivi*, 3381 s.).

Non è chi non veda la forte somiglianza tra la proposta del Presidente Cossiga e le soluzioni prospettate dall'odierno Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali relativamente alle modifiche del procedimento di revisione costituzionale (competenza affidata, per un tempo limitato, a una commissione redigente e obbligatorietà del referendum confermativo).

Com'è noto, il messaggio di Cossiga suscitò accese critiche in dottrina (si vedano, per tutti, i commenti di A. Anzon, P. Barile, G. Bognetti, P.A. Capotosti, A. Cerri, S.M. Cicconetti, F. Cuocolo, G. D'Orazio, P.G. Grasso, M. Luciani, M. Mazziotti di Celso, A. Pace, G.U. Rescigno, A. Ruggeri, F. Sorrentino, in *Giur. cost.*, 1991, 3210 ss.) e non mancò chi, ritenendo che l'intervento del 26 giugno integrasse gli estremi di un attentato alla Costituzione, chiese al Parlamento la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato. Nel medesimo senso, ad esempio, Rescigno esclude decisamente che il Presidente della Repubblica potesse adoperarsi per la creazione di nuovi poteri costituenti, avendo giurato fedeltà alla Repubblica e osservanza alla Costituzione (*op. cit.*, 3316 s.).

Pur considerando le notevoli differenze formali e sostanziali tra il messaggio di Cossiga e la nomina dei "saggi", le riflessioni che precedono inducono a concludere per la pericolosità dello strumento scelto da Napolitano, anche se si deve riconoscere che proprio la novità della soluzione e la sua ambiguità non consentono di fare previsioni plausibili sugli sviluppi di tale invenzione, che dai più è stata intesa come esclusivamente funzionale all'esigenza di prendere tempo in una fase di grave crisi istituzionale come quella che stiamo vivendo (così, ad esempio, G. Laneve, [Quando il "cambio della guardia al Quirinale" impone l'alt al Presidente: la non scelta di Napolitano e i tanti ma](#), in [Consulta OnLine](#), 8 aprile 2013, 2).

Ad ogni modo, la portata dell'istituzione dei gruppi di "saggi" potrà essere definita con precisione soltanto nel lungo periodo, misurando attentamente l'effettivo contributo che essa avrà dato all'ampliamento degli ambiti di esercizio delle funzioni presidenziali.

Al successore di Napolitano spetterà, innanzitutto, la scelta se ridimensionare la portata di tale strumento e, più ampiamente, se ricondurre il ruolo del Capo dello Stato nella dimensione propria di una struttura di garanzia (confermando così la lettura data alla vicenda, ad esempio, da P. Costanzo, ["Dissesto" costituzionale, "tenuta" costituzionale](#), in [Consulta OnLine](#), 2 marzo 2013) o se, invece, accentuare la torsione presidenzialista che, negli ultimi tempi, sembrerebbe essere stata impressa alla forma di governo, anche, e soprattutto, per le troppe disfunzioni che segnano gli organi di rappresentanza politica. Disfunzioni che appaiono sempre più come le manifestazioni di una profonda crisi delle stesse basi di legittimazione della democrazia rappresentativa [cfr., in tal senso, ora G. Sorrenti, [Istituzione presidenziale di un gruppo di esperti, formazione delle commissioni parlamentari, inizio della legislatura senza la nomina di un nuovo Governo. \(Note sparse su alcune anomalie di un esordio istituzionale accidentato\)](#)].

Dalla saggezza del nuovo Presidente dipenderà il peso che verrà riconosciuto alle relazioni dei "saggi", il cui precedente rimarrà comunque a disposizione di chi riterrà opportuno servirsene. Esattamente com'è stato per le proposte del Presidente Cossiga sul procedimento di revisione costituzionale, almeno una delle quali si è vista oggi riconoscere un'inattesa patente di saggezza.