

Alessandro Morelli

Tutti gli uomini del Presidente.

**Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti
chiamati a formulare “proposte programmatiche”**

1. Non ha precedenti nella storia costituzionale repubblicana l'iniziativa del Presidente Napolitano che, al fine di concorrere a creare “le condizioni più favorevoli allo scopo di sbloccare una situazione politica irrigidita tra posizioni inconciliabili” (così si legge nel [comunicato del Quirinale dello scorso 30 marzo](#)), ha chiesto a “due gruppi ristretti di personalità tra loro diverse per collocazione e per competenze di formulare – su essenziali temi di carattere istituzionale e di carattere economico-sociale ed europeo – precise proposte programmatiche che possano divenire in varie forme oggetto di condivisione da parte delle forze politiche”.

L'originale soluzione adottata dal Capo dello Stato ha evocato a qualche commentatore i metodi recentemente utilizzati in altri paesi, come l'Olanda, per la risoluzione di complesse crisi di governo; in questa sede mi asterrò, tuttavia, dall'analizzare le analogie (e anche le tante differenze) riscontrabili tra le forme di governo vigenti negli ordinamenti appena richiamati e nel nostro, nonché la specificità delle vicende che hanno condotto all'adozione, in quei contesti, di misure alle quali il Presidente parrebbe essersi ispirato, e mi limiterò a sviluppare alcune riflessioni sulle ricadute che l'iniziativa di Napolitano può avere sulla forma di governo e sulla stessa forma di Stato italiane.

Il primo quesito che la vicenda in esame suscita può essere formulato nei seguenti termini: *nel modello istituzionale definito dalla Carta del '47, fino a che punto può spingersi il Capo dello Stato nell'esercizio dei suoi poteri di moderazione, di persuasione e, soprattutto, di impulso, allo scopo di sbloccare una situazione politica di grave stallo come quella che si è creata in questi giorni?*

Senza evocare il modello schmittiano ed espositiano del Presidente come reggitore nello stato di crisi, il cui paradigma, a dire il vero, si staglia nitido sullo sfondo dell'odierna iniziativa, si deve premettere che la fisionomia del Capo dello Stato, come ancora di recente ha ricordato la Corte costituzionale, non è integralmente definita dalle fluide dinamiche inter-istituzionali, condizionate dalle sempre più instabili “regolarità” della politica, ma trova alcuni connotati immodificabili nel sistema dei principi costituzionali alla cui attuazione dovrebbe concorrere l'esercizio delle stesse

funzioni presidenziali. In tal senso, il ruolo di rappresentante dell'unità nazionale riconosciutogli dalla Costituzione impone al Capo dello Stato di agire sia per salvaguardare l'unità territoriale dello Stato sia per promuovere la coesione e l'“armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica” ([Corte cost., sent. n. 1 del 2013, 8.2 cons. in dir.](#)). Organo di “moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia”, il Presidente deve esercitare le proprie funzioni dando gli “appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, *senza mai sostituirsi a questi*, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali” (*ibidem*; corsivo aggiunto).

Poste tali premesse, si può affermare con certezza che, nel caso di specie, il Presidente abbia esercitato i propri poteri di impulso nei confronti di un Parlamento incapace, allo stato, di dare vita ad un nuovo governo, senza sostituirsi alle stesse Assemblee legislative?

La risposta sembra essere negativa, per almeno tre ragioni.

2. Non si rinviene, in primo luogo, alcuna norma costituzionale, scritta, consuetudinaria o convenzionale, una prassi o anche solo un precedente che possano giustificare l'iniziativa presidenziale.

Com'è stato opportunamente osservato, riscontrato l'esito negativo delle consultazioni svolte dall'on. Bersani successivamente al conferimento del preincarico, il Capo dello Stato avrebbe potuto legittimamente attribuire un mandato esplorativo ad uno dei Presidenti delle Camere o ad altra personalità istituzionale; se così non è stato è perché, con tutta probabilità, Napolitano era persuaso che anche tale iniziativa non avrebbe sortito effetti, “preferendo dunque il mantenimento in carica di un Governo legittimato dalla fiducia delle vecchie Camere e non bocciato dalle nuove rispetto a quello di un Governo al quale queste ultime avrebbero potuto dichiararsi avverse” [A. Ruggeri, [La singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo \(a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare “proposte programmatiche](#), 1° aprile 2013, 3 s.]

In secondo luogo, a prescindere dalla novità dell'iniziativa, un aspetto estremamente problematico è quello del *metodo* di designazione dei due gruppi di “saggi”, che non sono stati nominati su indicazione delle forze politiche rappresentate in Parlamento, come si evince dal comunicato presidenziale e com'è stato confermato da qualche autorevole esponente del partito di maggioranza relativa. Gli organismi in questione mostrano, pertanto, un evidente *deficit* di

rappresentatività politica, risultando oltretutto composti da membri di alcuni partiti e non di altri, pure presenti con numerosi parlamentari nelle Camere neolette, e da alcune personalità istituzionali. E, d'altro canto, non sembra nemmeno che nella designazione si sia tenuto conto di criteri di rappresentatività di altra natura (ad esempio, socio-economica, di genere o di provenienza geografica).

In una [nota apparsa l'1 aprile](#) sul sito della Presidenza della Repubblica, si precisa, al riguardo, che le personalità chiamate a far parte dei due gruppi di esperti sono state scelte “in funzione dell'impegno già svolto o del ruolo attualmente ricoperto”; nel medesimo comunicato si chiarisce, inoltre, “sia il carattere assolutamente informale e il fine puramente ricognitivo dell'iniziativa assunta dal Presidente della Repubblica sia i limiti temporali, d'altronde ovvi, dell'attività dei due gruppi”.

Non si tratta di rappresentanti dei partiti o delle parti sociali, ma, piuttosto, di atipici “consulenti” del Capo dello Stato, incaricati di presentare a Napolitano o al suo successore una relazione che illustri tutte le proposte programmatiche eventualmente condivise, al termine di una prevedibilmente complessa attività di ricognizione e di mediazione.

Nonostante le precisazioni del Quirinale, si registra un terzo profilo di dubbia costituzionalità nell'iniziativa presidenziale, poiché non è chiaro in cosa dovrebbero consistere esattamente tali “proposte programmatiche”, quale dovrebbe essere il grado di specificità delle stesse e da chi dovrebbe partire l'iniziativa della loro presentazione. L'operazione in esame rischia, a ben vedere, di condurre ad un anomalo coinvolgimento del Presidente della Repubblica nell'esercizio di un potere d'iniziativa legislativa che costituzionalmente non gli spetta.

Quand'anche, infatti, il Capo dello Stato non partecipasse alla definizione dei contenuti delle suddette proposte e queste ultime costituissero soltanto il programma di un futuro Governo di larghe intese, che si facesse promotore delle iniziative (anche legislative) necessarie alla loro attuazione, il Presidente della Repubblica avrebbe comunque condizionato l'agenda del nuovo esecutivo, scegliendo i componenti dei gruppi che avrebbero elaborato le proposte programmatiche iniziali. La selezione di taluni specialisti in determinati settori o di titolari di specifici incarichi istituzionali segna già le priorità delle quali un possibile futuro “governo del Presidente” dovrà occuparsi ed è essa stessa frutto, in definitiva, di scelte squisitamente politiche.

3. Il Capo dello Stato ha anche “congelato”, com'è stato detto, il governo uscente (così M. Olivetti, *Parlamentarismo sempre più in crisi. Nuovo passo verso il presidenzialismo*, in *Avvenire*, 1 aprile 2013), affermando, nel comunicato in esame, che “un elemento di concreta certezza

nell'attuale situazione del nostro paese è rappresentato dalla operatività del governo tuttora in carica, benché dimissionario e peraltro non sfiduciato dal Parlamento”.

Nel contesto di una delle più gravi crisi istituzionali che la Repubblica abbia mai conosciuto e dinanzi a una serie di fattori che rendono estremamente ardua una risoluzione della stessa in tempi rapidi, la preoccupazione del Presidente è stata quella di tranquillizzare l'Europa e i mercati, assicurandoli dell'esistenza di un esecutivo in carica (cfr., in tal senso, A. Ruggeri, *op. cit.*, 1). E, tuttavia, la precisazione relativa alla mancata sfiducia parlamentare del Governo dimissionario non appare facilmente decifrabile, risultando impossibile attribuirle un significato “conforme a Costituzione”.

Si deve rilevare, infatti, che la circostanza che un governo si dimetta nel contesto di una crisi parlamentare o di una extraparlamentare non rileva ai fini dell'efficacia giuridica delle dimissioni del Presidente del Consiglio, il cui esecutivo, in entrambi i casi e secondo la tesi più accreditata, potrà limitarsi soltanto allo svolgimento degli atti di “ordinaria amministrazione” (anche se non è agevole la definizione dei confini di tale attività: *ivi*, 1 s.). E, peraltro, è noto che in Italia la stragrande maggioranza delle crisi di governo non è scaturita da mozioni parlamentari di sfiducia o da voti contrari su questioni di fiducia.

A ciò si deve aggiungere un dato di natura politica (tutt'altro che irrilevante però sul piano istituzionale): nel caso di specie, l'attuale Presidente del Consiglio, che ha da tempo rassegnato le proprie dimissioni, si è anche sottoposto al giudizio popolare nelle ultime consultazioni elettorali come capo di una coalizione che ha conseguito percentuali di preferenze molto al di sotto della maggioranza relativa. È questa una circostanza politica, non v'è dubbio, che però va attentamente considerata al fine di valutare la complessiva condizione istituzionale dell'esecutivo ancora formalmente in carica, un governo dimissionario il cui Presidente ha ottenuto circa un decimo delle preferenze elettorali alle ultime competizioni politiche.

A quale scopo, dunque, sottolineare la mancanza di una sfiducia da parte delle precedenti Assemblee legislative, in presenza di quella che, nella logica propria della democrazia costituzionale, appare come una sfiducia ben più importante e radicale? Ha forse voluto il Capo dello Stato reincaricare tacitamente l'attuale Presidente del Consiglio in nome di un presunto stato di necessità, secondo un'opzione che si porrebbe palesemente al di fuori della legalità costituzionale?

In conclusione sul punto, il riferimento alla mancata sfiducia parlamentare del Governo Monti si colloca in una precisazione volta a persuadere gli osservatori esterni della stabilità della democrazia italiana; si tratta di un passaggio che forse pecca un po' di giacobinismo, traducendosi in

una sorta di elogio della centralità delle Camere (peraltro di quelle sciolte...), a discapito della stessa sovranità popolare.

Salvo evoluzioni imprevedibili, l'iniziativa del Capo dello Stato, benché integrante una serie di invasioni della sfera di competenze del Parlamento, non finirà al vaglio della Corte costituzionale; il che conferma che i conflitti più radicali del sistema istituzionale difficilmente possono essere composti in sede giurisdizionale.

A prescindere da quelli che saranno gli esiti dell'iniziativa, la soluzione scelta da Napolitano costituisce un precedente importante, i cui effetti, con tutta probabilità, si apprezzeranno nel medio e nel lungo periodo: l'ampliamento esponenziale dei poteri d'impulso del Presidente e l'assunzione da parte di quest'ultimo di un ruolo centrale non soltanto nel procedimento di formazione del Governo, ma anche nella definizione dei contenuti del programma politico di maggioranza potrebbero costituire, infatti, passi decisivi di un processo di trasformazione in senso presidenzialista o semi-presidenzialista dell'attuale forma di governo (cfr., in tal senso, M. Olivetti, *op. cit.*). Una trasformazione a Costituzione invariata, secondo la più antica tradizione repubblicana.

Il rischio di un simile processo sta nelle sue stesse modalità di svolgimento: nella mancanza di una revisione formale e democraticamente condivisa delle procedure d'investitura del potere, che tenga conto anche delle esigenze di un coerente aggiornamento del sistema delle garanzie costituzionali.

In conclusione, non si può non evidenziare che l'evoluzione della forma di governo deve aver luogo nel solco della continuità dei principi costituzionali che connotano la forma di Stato, poiché ogni sua trasformazione indotta dalle patologie che affliggono le contingenti dinamiche politiche finisce irrimediabilmente con il nuocere gravemente alla salute della democrazia.