

Antonio Saitta
Dieci “saggi” esploratori

La nomina dei cosiddetti “saggi” da parte del Presidente Napolitano è stata variamente accolta dalla dottrina costituzionalistica. Alcuni autori ([Caravita](#), [Costanzo](#), De Siervo) hanno letto l’iniziativa come una sostanziale moratoria, inidonea a provocare strappi nell’ordito costituzionale, in attesa di nuove e più propizie condizioni politico-istituzionali, magari meno difficili da rinvenire dopo l’elezione del nuovo Capo dello Stato; altri hanno commentato la nomina presidenziale in modo variamente critico ora definendola, in modo sfumato, “inusuale” ([Ruggeri](#)) ora in termini più netti come soluzione di dubbia costituzionalità ([Morelli](#)) e volta a contribuire ad una torsione, *de facto*, della forma di governo (Olivetti).

L’iniziativa presidenziale è sicuramente inedita e, come spesso avviene in simili casi per chi, come i giuristi, è abituato a convivere con categorie e istituti consolidati, provoca una prima sensazione di disorientamento, se non di smarrimento. Non credo, però, che scarnificando la vicenda al suo nucleo essenziale, sia davvero giustificato collocarla al di fuori dei poteri presidenziali o, peggio, valutarla come un tassello, peraltro assai significativo, di un tacito, e per ciò stesso indebito, processo di modifica della forma di governo a “Costituzione formale invariata”.

Realisticamente, e guardando alla storia costituzionale repubblicana, e forse anche a quella precedente, in occasione della nomina del Presidente del Consiglio il Capo dello Stato non esercita una funzione puramente e semplicemente notarile né politicamente neutra: la sua scelta, infatti, concreta spesso una opzione tra molteplici maggioranze e formule politiche esistenti in Parlamento nonché sui contenuti programmatici che a quelle sono variamente connesse. Non è dubbio che l’incerto bipolarismo affermatosi dal 1994 ha ristretto i margini di azione presidenziale, ma ciò nulla toglie alla discrezionalità del Capo dello Stato quando la situazione politica è particolarmente articolata, come dimostrano le esperienze della nascita del Governo Dini, di quello D’Alema o, da ultimo, dell’esecutivo Monti.

D’altronde i preincarichi, e soprattutto i mandati esplorativi, proprio a questo servono, a verificare preventivamente la praticabilità di soluzioni politiche e programmatiche sulle quali il Presidente della Repubblica fonderà le proprie scelte all’atto del conferimento dell’incarico di formare il Governo.

Per questo l'assenza di norme costituzionali, di consuetudini, convenzioni o prassi a supporto della nomina dei due collegi di "saggi" non mi pare, di per sé, argomento sufficiente per tacciare di incostituzionalità l'iniziativa presidenziale: ogni novità si scontra con l'assenza di precedenti, ma si tratta di vedere se in concreto viola norme, espresse o implicite, di senso contrario. Se così non fosse non sarebbero maturati neppure gli istituti del mandato esplorativo e del preincarico che, da decenni, fanno parte degli ordinari strumenti a disposizione del Presidente per risolvere le crisi di Governo, ma che non avevano norme o precedenti alle spalle quando videro la luce per la prima volta.

A me pare che colga nel giusto proprio chi ([Caravita](#), e anche De Siervo) accosta la nomina dei saggi ad una sorta di mandato esplorativo collegiale al fine di approfondire la ricerca di una base politico-programmatica sulla quale poter (in ipotesi) conferire un nuovo mandato per formare il governo o "rilanciare" quello già attribuito all'On. Bersani e che non si capisce bene se si sia estinto per consunzione o resti ancora in vita. Il Presidente, infatti, ha costituito due collegi, composti da personalità di sua fiducia «diverse per collocazione e per competenze» ([dichiarazione del 30 marzo 2013](#)) privi di rappresentatività politica di parte (così come è bene che avvenga in caso di mandato esplorativo) per individuare, «precise proposte programmatiche che possano divenire in varie forme oggetto di condivisione da parte delle forze politiche» su temi di carattere istituzionale ed economico-sociale europeo. Ha attribuito, quindi, il mandato di esplorare ulteriormente il quadro politico «stabilendo contatti con i presidenti di tutti i gruppi parlamentari» ([comunicato del Quirinale del 30 marzo 2013](#)) per arricchire il bagaglio di conoscenze e informazioni utili al Capo dello Stato nell'esercizio delle ordinarie funzioni presidenziali.

Così facendo il Presidente non detta l'agenda né al futuro Governo né al Parlamento ma, in vista di un "Governo di scopo" o "di programma", o anche più modestamente "balneare", tenta di rinvenire una base di contenuti programmatici sui quali individuare un'ipotesi di maggioranza, tassello essenziale per l'esercizio dei poteri presidenziali *ex art. 92 Cost.*, da leggere in necessario combinato con l'*art. 94, commi primo, secondo e terzo, Cost.*

Il Presidente ha, inoltre, ribadito «il carattere assolutamente informale e il fine puramente ricognitivo» dell'iniziativa in questione ([comunicato del Quirinale dell'1 aprile 2013](#)) così fugando qualsiasi eventuale dubbio di straripamento o invasione di competenze altrui.

Certamente è comprensibile l'interrogativo circa le ragioni per le quali il Presidente abbia ritenuto di non mantenersi nella tradizione attribuendo questo compito al Presidente del Senato o a quello della Camera, preferendo, piuttosto, rivolgersi a due collegi dalla composizione naturalmente eterogenea, quanto a sensibilità politiche e competenze istituzionali. Ciò attiene, però, alle valutazioni di opportunità sulle quali, si può immaginare, possono non essere state estranee

considerazioni legate alla provenienza, politicamente omogenea, dei due Presidenti delle Camere e alle polemiche seguite alla loro recente elezione che non ha registrato la condivisione di alcuni, pur cospicui, gruppi parlamentari.

Le attribuzioni del Presidente della Repubblica, come sono state di recente ricostruite organicamente dalla Corte costituzionale ([sent. n. 1/2013](#)) «non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito». Si deve aggiungere che «tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno dunque lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare 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». Inoltre, «per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza”, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono».

Queste ampie citazioni sono necessarie per ribadire che la “magistratura di influenza” del Presidente non può prescindere da una serie di strumenti duttili e informali senza i quali sarebbe impossibile ottemperare al mandato che la Costituzione assegna al Capo dello Stato. La ricerca di una soluzione alla crisi sarebbe ancora più ardua immaginando di relegare il Presidente nell'angusto recinto di esperienze e precedenti maturati in contesti fattuali del tutto diversi tanto più quando, come nell'attuale momento, non è neppure azionabile l'ordinario strumento dello scioglimento anticipato delle Camere.

Non credo, quindi, che sulla base delle premesse costituite dalla tradizionale interpretazione della funzione e del ruolo del Presidente della Repubblica, oggi fortemente rinvigorita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, il mandato esplorativo collegiale, al quale può essere ricondotta la natura della recente iniziativa in commento, possa apparire stravagante. Certamente inedita, probabilmente inefficace o meramente dilatoria, ma incostituzionale proprio no.

Resta la questione delle tensioni cui è sottoposta la forma di governo in Italia che, almeno da un ventennio registra, a Costituzione invariata, il crescente ruolo presidenziale nei momenti di maggior crisi politica, peraltro ormai sempre più frequenti e profondi. Senza qui addentrarci nella lettura schmittiana ed espositiana del ruolo del Presidente della Repubblica italiana, credo che,

paradossalmente, le vicende succedutesi a partire dalla crisi del Governo Monti possano essere lette anche come recupero di centralità politica del Parlamento a detrimento del ruolo della Presidenza della Repubblica. La non componibilità (*rebus sic stantibus*) delle tre minoranze politiche presenti in Parlamento (*recte*, in Senato) ha dimostrato l'impraticabilità di formule "presidenziali" nella formazione del Governo così come il perimetro del mandato attribuito all'On. Bersani («verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del Governo»: [comunicato del Quirinale del 22 marzo 2013](#)) ha rappresentato un sostanziale riconoscimento della necessità di aggregare maggioranze di matrice squisitamente politica e, quindi, parlamentare.

Altri credo che siano gli elementi di vero scandalo e di incostituzionalità che stanno segnando questa fase della vita politica ed istituzionale del nostro Paese a partire, è constatazione ovvia ma necessaria, dalla legge elettorale che, nata proprio per creare condizioni di ingovernabilità, ha oggi raggiunto i propri dichiarati fini così come aveva fatto nel 2006, sebbene in forma più attenuata.

Piuttosto, e volendo restare nel campo delle attribuzioni presidenziali, sarebbe il caso di prendere lezione da quanto sta accadendo per ridiscutere i limiti e le forme del sindacato di costituzionalità del Capo dello Stato soprattutto in riferimento a quelle leggi che, per il loro oggetto, più difficilmente possono giungere al giudizio della Corte costituzionale o, più semplicemente, a quello popolare mediante referendum abrogativo perché, quando (e davvero chissà quando?) ci sarà da promulgare la nuova legge elettorale, le ingenuità e gli errori del 2005 non si ripetano più.