

**Giusi Sorrenti**

**Istituzione presidenziale di un gruppo di esperti, formazione delle commissioni parlamentari e inizio della legislatura senza la nomina di un nuovo Governo.**

**(Note sparse su alcune anomalie di un esordio istituzionale accidentato)**

1. Qualsiasi osservatore, anche il più erudito ed avvezzo alle vicende relative al funzionamento dei congegni costituzionali, nel contemplare gli sviluppi che hanno caratterizzato l'evolversi degli eventi dal giorno successivo alle elezioni politiche del febbraio 2013, avrebbe la sensazione, vieppiù crescente, di trovarsi in una autentica *Wunderkammer*, più che dinanzi ad uno scenario atto ad essere archiviato in una consueta voce che ospita ordinarie cronache istituzionali.

Un primo aspetto inedito dell'attuale esperienza è senza dubbio l'istituzione di due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche" su essenziali temi istituzionali ed economici. Con essa si assiste indubbiamente ad uno strappo delle norme costituzionali, che a fatica i commentatori hanno tentato di ricucire riconducendo l'iniziativa a figure già frutto di elaborazione consuetudinaria (una delle assimilazioni proposte è quella che ricostruisce il compito affidato alle dieci personalità nei termini di un «mandato esplorativo collegiale»: [A. Saitta](#), 2 e [B. Caravita](#), 5, che lo definisce precisamente «collettivo»).

Per quanto alcune reazioni a caldo non abbiano mancato di tradire un certo allarme circa l'iniziativa e lo scenario in essa adombrato, non è il caso in questa sede di indulgere all'idea di un indebito allargamento dei poteri presidenziali che evochi in particolare l'art. 48 della tristemente nota Costituzione di Weimar, ispirato dalla concezione del Capo dello Stato come custode dello stato d'eccezione e dunque autentico, irrinunciabile ed ineliminabile, ultimo sovrano (C. Schmitt, *Il custode della costituzione* (1931), trad. it. di A. Caracciolo, Milano 1981).

Di certo la vistosa anomalia risiede oggi nell'operato di un Presidente che, quale eminente garante della Costituzione, si muove disinvoltamente fuori dall'alveo tracciato dai Costituenti e dalle consuetudini costituzionali che ne hanno integrato nel tempo il dettato a maglie larghe, sperimentando inedite e originali soluzioni avanguardistiche. Allontanamento questo che, data la rilevanza del livello istituzionale in cui si verifica, non potrà che rimanere cristallizzato come precedente, ovvero come fonte *extra ordinem*, che, sia pure legittimata dalle innegabili peculiarità di una situazione "senza precedenti" (ci si scusi il gioco di parole) e dunque probabilmente irripetibile, rischia di cristallizzarsi quantomeno nel senso di rendere più flessibili e ampi di quanto fino ad oggi registrabile i già niente affatto angusti margini di azione della figura presidenziale al momento della formazione del Governo (ed in generale delle crisi del vertice dell'esecutivo).

Al di là di questo dato – che non va minimizzato – si profilano poi gli interrogativi e le perplessità relativi all'efficacia dell'iniziativa e dunque alla sua capacità di alterare il fisiologico ruolo delle varie figure istituzionali coinvolte negli adempimenti costituzionali conseguenti alle elezioni politiche, perplessità appena stemperate dal fatto (se è lecito spingersi verso valutazioni delle finalità che possono avere orientato l'odierna soluzione) che sembra alquanto realistica e plausibile l'ipotesi che la convocazione delle richiamate personalità di estrazione economico-giuridica sia stata effettuata soprattutto con l'intento di interrompere le tensioni internazionali e di frenare l'irrequietezza dei mercati che non propriamente per la sua capacità di produrre effetti risolutivi sulla delicatissima situazione di *impasse* interna. Che questo sia lo scopo dell'istituzione presidenziale sembra emergere chiaramente da quanto si legge nello stesso comunicato del

presidente Napolitano (nonché – a quanto parrebbe – da fughe di notizie trapelate dall'interno dello stesso gruppo dei dieci e carpite con l'inganno), secondo cui l'iniziativa è indirizzata, oltre che ai cittadini italiani, "all'opinione internazionale".

Resta semmai, com'è stato notato, l'interrogativo circa il rilievo che dovrà essere tributato alle "dichiarazioni programmatiche" che i c.d. saggi hanno formulato al termine del loro incarico, che, almeno da un punto di vista squisitamente politico, non potranno dirsi prive di alcun effetto ([A. Ruggeri](#), 3). Su questa premessa, è apparso conseguentemente intollerabile che soggetti che non sono esponenti dei partiti o delle parti sociali, ma esclusivi consulenti del Capo dello Stato, siano chiamati al solo scopo di dare una veste accettabile a «proposte *sostanzialmente presidenziali*» e come tali «costituzionalmente inaccettabili» ([A. Morelli](#), 2). Il rilievo riceve da ultimo conferma dall'operato dei c.d. saggi, da un lato per l'assenza di alcuna consultazione di esponenti delle parti politiche e per le modalità complessive con cui si è svolto, dall'altro per il contenuto assunto dalle recenti *Relazioni finali* stese dai due gruppi, l'una in materia economico-sociale ed europea, l'altra sulle riforme istituzionali, che prospettano direttive di modifica dell'assetto ordinamentale esistente ([A. Morelli](#)).

Gli odierni sviluppi sono emblematici della peculiare posizione del Capo dello Stato, la cui generica funzione di garanzia costituzionale si specifica più propriamente in quella formula, efficacemente elaborata da A. Baldassarre e C. Mezzanotte, di "doppio custode", in quanto organo chiamato ad assicurare contemporaneamente il funzionamento del circuito politico ed il rispetto del testo fondamentale, l'uno attraverso l'altro e viceversa. Questa felice e strategica ambiguità o ambivalenza (come mi è capitato altrove di chiamarla: *Prime considerazioni sull'ambivalenza strategica del ruolo di garanzia del Capo dello Stato*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti dell'incontro di studio tenutosi a Messina-Siracusa, 19-20 novembre 2010, a cura di A. Ruggeri, Torino 2011, 479 ss.) di per sé determina quelle oscillazioni spesso visibili nella condotta degli organi presidenziali, ora più coinvolti nel crinale che si colloca a ridosso della politica, ora più ritratti verso un ruolo di meri controllori esterni della salvaguardia del patrimonio assiologico fondamentale; oscillazioni che dipendono da svariati fattori, ma essenzialmente dalla capacità del complessivo insieme delle forze politiche esistenti in un dato momento di esprimere un chiaro, solido e radicato progetto di governo.

Da sempre in mancanza di questa precondizione il ruolo del garante si espande e si avvicina al terreno incandescente della libera e spontanea determinazione politica, ciò che accade anche oggi, dinanzi non ad una mera debolezza del progetto politico di governo ma ad una radicale incapacità di raggiungere un accordo di maggioranza per l'assoluta inconciliabilità delle forze politiche in campo. E, anzi, viene da dire, se così non fosse e sempre che di oscillazioni nell'ambito del suo campo d'azione si tratti e non di snaturamenti o di indebite sostituzioni ad altri, il Capo dello Stato non potrebbe nemmeno essere fedele al suo mandato costituzionale di custode della Carta del '48.

2. Nei giorni in cui si scrive, il nostro ipotetico osservatore assisterebbe poi al fatto (grave) dell'occupazione delle Camere da parte dei parlamentari del Movimento Cinque Stelle, in segno di protesta per la mancata istituzione delle commissioni parlamentari permanenti, che, a detta degli esponenti del Movimento, potrebbero già cominciare a svolgere le proprie competenze nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi: a questo profilo – possibilità di istituire le commissioni indipendentemente dalla formazione di un Governo che goda della fiducia delle Camere ed in presenza del solo Governo dimissionario (per quanto non formalmente sfiduciato) – si intende principalmente rivolgere le presenti succinte ed alquanto estemporanee riflessioni.

L'art. 72, co. 3, Cost. recita che le commissioni sono «composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari». Gli artt. 19 e 20 del regolamento della Camera ulteriormente prevedono che ciascun gruppo, subito dopo la costituzione, designi i propri componenti nelle

commissioni permanenti, ripartendoli in numero uguale in ciascuna commissione. Il Presidente della Camera procede poi, sulla base delle proposte dei gruppi, a distribuire i deputati eccedenti, che non siano rientrati nella prima ripartizione, secondo un criterio di proporzionalità (nella riunione della giunta per il regolamento del 18 gennaio 2000, è stato precisato che in tale ripartizione si tiene altresì conto del rapporto complessivo tra maggioranza ed opposizione).

Pertanto, a rigore, non risponde a verità che le commissioni richiedano che sia già delineato il quadro delle forze politiche di maggioranza accanto a quello delle forze di opposizione: è necessario (e sufficiente) perché tali fondamentali articolazioni delle Camere vengano in essere che siano rispettati al loro interno i rapporti di forza numerica tra i gruppi parlamentari, ciò che è tecnicamente possibile già all'indomani della costituzione dei gruppi in seno alle assemblee rappresentative.

Se ciò è vero, non è tuttavia sostenibile l'esito a cui la rivendicazione del citato movimento aspira e cioè l'inizio dell'esercizio della funzione legislativa – con l'apporto, insostituibile come si sa, delle commissioni, non appena venissero costituite – senza la concessione della fiducia ad un Governo.

Le leggi sono tutte espressioni, in senso lato, di indirizzo politico: la legislazione non è un'accozzaglia di interventi episodici, ma espressione ponderata di una visione di medio-lungo periodo. Questa visione viene delineata proprio all'inizio, nella c.d. prima fase, dell'attività di indirizzo politico, quella che si suole definire come fase teleologica, volta a selezionare e a fissare i fini che si intendono perseguire e che si materializza nell'adempimento della presentazione del programma da parte del Governo neo-nominato alle Camere, onde ottenere da queste la fiducia; con il che le Camere stesse (*rectius*: la maggioranza che sostiene il Governo all'interno di esse) fanno propria tale visione e impegnano il Governo alla sua realizzazione.

È vero che solo una ristretta cerchia di leggi (legge di bilancio, etc.) è annoverabile tra le leggi di indirizzo politico in senso proprio, ma ciò non toglie che *tutta* la legislazione debba recare impressa una certa impronta programmatica che le viene da un disegno unitario ed il più possibile coerente ed omogeneo, rappresentato dal programma dell'azione di governo, senza di che, come la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire, con un'icastica espressione, in una nota risalente sentenza, essa sarebbe alla stregua di un «gregge senza pastore». Se questo la Corte ha richiesto per le tutte le norme dell'ordinamento, varate dalle maggioranze legislative tra loro diverse, ed anche opposte, che si sono susseguite negli anni (impegnando gli interpreti ad un ingente sforzo di armonizzazione sistematica), a maggior ragione e per un motivo ancora più pregnante esso vale per le leggi espressive di un unitario progetto politico.

Ciò che è peggio, elidere la necessità di questa spinta propulsiva unitaria impressa all'azione di direzione politica (T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Opere*, I, *Teoria generale*, 403 ss.) equivale anche a minare o persino a distruggere l'idea che esista una visione *parziale* (ovvero di parte e, in particolare, di quella parte costituita dalla maggioranza parlamentare di governo) dell'interesse generale, che necessariamente muove dalla scelta di un determinato punto di vista e mira al conseguimento del bene comune secondo una determinata percezione. E rimuovere tale concetto dall'immaginario collettivo di una democrazia costituzionale è una perdita significativa.

Significa difatti, a portare tale ordine di idee alle sue estreme conseguenze, negare che dell'interesse generale possa aversi una concezione di volta in volta diversa e suffragare l'idea, opposta, che esso sia uno ed uno solo, per cui non occorre filtrarlo tramite indirizzi programmatici, tramite un'opzione di fondo, tramite un progetto complessivo ed unitario.

Ma se l'interesse generale è uno, questa premessa ha come conseguenza collaterale un effetto corrosivo ulteriore e notevole, in quanto si ritorce come un *boomerang* contro gli stessi presupposti logico-giuridici di una democrazia costituzionale, ovvero il pluralismo politico oltre che sociale, che a sua volta costituisce il sostrato storico e assiologico dello stesso avvento di una Costituzione rigida.

La scelta dell'indirizzo politico che avviene con la formazione del Governo, se è essenziale per il pratico funzionamento degli organi politici come il potere legislativo ed il vertice del potere esecutivo, è, prima ancora, irrinunciabile dal punto di vista teorico, perché postula a monte come suo necessario terreno di coltura il pluralismo politico.

Ma v'è di più. Senza l'opzione fondamentale a favore di una tavola programmatica, non sarà nemmeno possibile azionare un altro dei meccanismi indispensabili del regolare funzionamento del regime parlamentare, come di ogni altro ordinamento liberal-democratico, fondato sul principio rappresentativo: la imputazione della responsabilità politica.

Un Governo è essenziale perché possa individuarsi l'organo che si fa portatore di un certo progetto (secondo una data visione dell'interesse comune) e che si assume la relativa responsabilità: anche per questa ragione i governi tecnici sono eccezionali. La responsabilità politica, com'è noto (oltre a essere fatta valere dal parlamento nei confronti del Governo per violazione del programma, attraverso la mozione di sfiducia), nella sua particolare declinazione di responsabilità politica diffusa è azionata dai cittadini a carico delle forze politiche di maggioranza al momento del voto nella tornata elettorale successiva ed equivale a bocciatura della linea di direzione politica adottata e perseguita.

La maturazione di una democrazia passa anche attraverso l'affinamento della capacità di osservazione, di controllo e di critica dei cittadini e la presa di distanza da un progetto che implica l'acclarata inadeguatezza di una certa visione degli interessi del paese e la preferenza per una differente. Così, progressivamente, impercettibilmente, la coscienza politica di un popolo conosce un'evoluzione, una crescita costante ed una consapevolezza del tipo di scelte che appaiono più congeniali ai propri bisogni esistenziali.

Appare pertanto quanto mai opportuno che nel corso della seduta dell'11 aprile 2013 della Giunta per il regolamento, la presidente della Camera L. Boldrini abbia ricordato «anzitutto i limiti derivanti dalla crisi di Governo sull'attività delle Camere a livello legislativo e sulle funzioni di indirizzo e controllo, sicché l'immediata costituzione delle Commissioni non comporterebbe, in ogni caso, la loro piena operatività, dovendosi attendere per questo la formazione del nuovo Governo. Per prassi consolidata, infatti, derivante dal nostro sistema costituzionale, durante i periodi di crisi di Governo – quale è quello attuale – e fino a quando non si ricostituisca la fisiologia del rapporto fiduciario Parlamento-Governo, si interrompe l'attività legislativa, di indirizzo e di controllo delle Camere, salve le eccezioni ricollegabili alla particolare natura ed urgenza di alcuni adempimenti. Ne discende che le Commissioni, ove pure costituite, avrebbero un campo d'azione limitato, dati i vincoli sopra indicati».

La stessa Boldrini aggiunge che «una cosa è la loro composizione, e cioè l'individuazione dei deputati che ne sono membri; altra è, invece, la loro costituzione, che si determina con l'elezione dei presidenti e dei rispettivi uffici di presidenza». Gli ostacoli alla loro compiuta attivazione, tuttavia, come si è detto, non possono essere ricondotti nemmeno alla necessità di rispettare equilibri di tipo politico nella individuazione dei presenti delle commissioni (come presuppone nel suo intervento alla suddetta seduta l'on. D. Toninelli), ma attengono a profili funzionali di ampio respiro che coinvolgono l'intero funzionamento delle istituzioni democratico-rappresentative.

È appena il caso di notare poi che ai fini evidenziati non appare sufficiente la presenza del Governo dimissionario, per quanto se ne sia attuato ad opera del Presidente della Repubblica il "congelamento" (M. Olivetti, *Parlamentarismo sempre più in crisi. Nuovo passo verso il presidenzialismo*, in *Avvenire*, 1 aprile 2013; in merito anche [P. Costanzo](#), 2). Vi osta tanto l'estraneità al nostro ordinamento costituzionale della figura della fiducia presunta, che invece si vuole espressa e formalizzata con l'approvazione di una apposita mozione (*ex art. 94 Cost.*), quanto la distanza politica tra il Governo tecnico uscente e il Parlamento neoeletto: due elementi questi, uno giuridico l'altro fattuale, che rendono difficilmente configurabile una piena ed effettiva collaborazione funzionale tra i termini dell'anomalo binomio costituito dal nuovo Legislativo e

dall'Esecutivo che ha presentato le sue dimissioni. A soffrirne sarebbe l'integrità del circuito di legittimazione democratica, che, com'è noto, nelle forme di governo monistiche cui appartiene quella parlamentare, è un *continuum* che dal popolo procede verso le assemblee rappresentative attraverso il suffragio e da queste ultime si comunica al Governo in virtù dell'investitura fiduciaria, e non una linea spezzata in cui non esiste un collegamento unitario e contestuale tra i due segmenti.

3. Non si dispone di un ingegnoso *escamotage* tecnico per superare lo stallo che impone la formazione di un Governo e, se anche raffinate acrobazie interpretative del testo costituzionale consentissero di elaborarlo, non lo si proporrebbe. Sarebbe un rimedio effimero perché il malessere che determina l'attuale situazione di *empasse* non è soltanto un disagio tecnico (nonostante sia innegabile la pessima fattura della legge elettorale vigente) o un mero accidente della storia: esso ha radici lontane e profonde, in un tessuto sociale dilaniato, in una grave delegittimazione politica, in una perdita di orizzonti valoriali comuni, nello scricchiolare forse dello stesso patto fondativo della società. Tutti temi che qui non possono essere nemmeno di sfuggita affrontati.

Anche la liberal-democrazia, come le migliori espressioni del vivere umano e sociale, vive di presupposti che non può garantire (E.-W. Böckenförde, *La nascita dello Stato come processo di secolarizzazione* (1967), ora in Id., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. Preterossi, trad. di M. Carpitella, Roma-Bari 2007, 33 ss.): tra questi si annovera la stessa cultura civica permeata di valori condivisi.