

I

IL PRESIDENTE DI ASSEMBLEA PARLAMENTARE

CESARE PINELLI *

1. GLI ESITI DEGLI STUDI COSTITUZIONALISTICI SULLA FIGURA DEL PRESIDENTE DI ASSEMBLEA PARLAMENTARE

La vigente Costituzione stabilisce che “Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l’Ufficio di presidenza” (art. 63), assegna, fra gli altri, al Presidente l’iniziativa di convocare in via straordinaria la rispettiva assemblea (art. 62), richiede il parere dei Presidenti delle Camere prima che il Presidente della Repubblica proceda allo scioglimento (art. 88), e affida al Presidente del Senato le funzioni di supplenza del Capo dello Stato (art. 86) ed al Presidente della Camera la presidenza del Parlamento in seduta comune (art. 63, cpv.), con le connesse funzioni (art. 86, cpv.).

La Costituzione riconosce intanto il Presidente di assemblea parlamentare come organo interno costituzionalmente indefettibile di ciascuna Camera, al pari dei gruppi e delle commissioni (referenti, deliberanti e di inchiesta), e tipizza poi, fra le possibili funzioni esterne alle Camere, quelle direttamente connesse all’organizzazione costituzionale. La Costituzione funge così da traccia preziosa, oltre che indispensabile, per delineare la figura dell’organo, ma non la delinea né mira a delinearla in misura esaustiva.

Per quel che può il diritto positivo, occorre guardare a questo fine ai regolamenti parlamentari. Secondo l’art. 8 Reg. Camera (rimasto inalterato dal 1971), “Il Presidente rappresenta la Camera. Assicura il buon andamento dei suoi lavori, facendo osservare il regolamento, e dell’amministrazione interna. Sovrintende

* Professore di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università di Macerata.

a tal fine alle funzioni attribuite ai questori e ai segretari. In applicazione delle norme del regolamento, il Presidente dà la parola, dirige e modera la discussione, mantiene l'ordine, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni, chiarisce il significato del voto e ne annunzia il risultato".

L'art. 8 Reg. Senato (del pari inalterato dal 1971) prevede che "Il Presidente rappresenta il Senato e regola l'attività di tutti i suoi organi facendo osservare il regolamento. Sulla base di questo, dirige la discussione e mantiene l'ordine, giudica della ricevibilità dei testi, concede la facoltà di parlare, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni e ne proclama i risultati. Sovrintende alle funzioni attribuite al questore ed ai segretari. Assicura, impartendo le necessarie direttive, il buon andamento dell'amministrazione del Senato".

A parte la funzione di regolazione dell'attività di tutti gli organi interni, prevista dal solo Regolamento del Senato e certamente ulteriore rispetto a quella di assicurare il buon andamento dei lavori riservata al Presidente della Camera, le formulazioni suonano notevolmente simili. E identica è la formulazione di esordio, "Il Presidente rappresenta la Camera" (o "il Senato"), alla quale converrà prestare particolare attenzione.

In effetti, una mera qualificazione di organo interno della Camera trascurerebbe che solo al Presidente "l'ordinamento attribuisce la capacità a rappresentare l'organo che presiede perché solo il Presidente assume un rilievo esterno rispetto all'ordinamento nel quale è inserito", le altre figure organiche risultando viceversa agenti solo "all'interno dell'ordinamento organizzatorio particolare"¹. Si ricorda altresì che la Corte costituzionale ha riconosciuto il Presidente di Assemblea come potere dello Stato, con "particolare" (e dunque non esclusivo) riguardo ad "attribuzioni rivendicate in nome dell'indipendenza e dell'autonomia di ciascun ramo del Parlamento" (sent. n. 129 del 1981).

D'altro canto, come l'art. 87 Cost. elenca le funzioni attribuite al Presidente della Repubblica dopo aver affermato che il Presidente "rappresenta l'unità nazionale", così i Regolamenti parlamentari elencano le funzioni attribuite a ciascuno dei Presidenti di assemblea dopo aver affermato che essi rappresentano le rispettive camere².

In tutti questi casi, la funzione del rappresentare connota in primo luogo il profilo proiettivo e quindi esterno dell'organo costituzionale cui si riferisce. Nel caso del Presidente della Repubblica ("unità nazionale") è esterno rispetto all'organizzazione costituzionale in senso stretto, alla quale si riferiscono variamente le funzioni attribuitegli nel prosieguo dell'art. 87, e nel caso dei Presidenti delle Ca-

¹ G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965, 31.

² Su questo parallelismo, con approfonditi sviluppi, G. FERRARA, *Il Presidente*, cit., 42 ss.

mere è esterno rispetto al collegio, cui si riferiscono le funzioni dettate dai citati articoli dei due regolamenti.

Ma se, proprio per questo, la designazione della funzione di rappresentanza (dell'unità nazionale o delle camere) non potrebbe risolversi in una clausola riasuntiva, e quindi descrittiva, delle specifiche attribuzioni devolute a tali organi, essa acquisisce un profondo significato ai fini della loro complessiva ricostruzione.

Nella funzione del rappresentare vi è un ineliminabile momento di dover essere costituzionale. Nel caso dei Presidenti delle Camere, si tratta di rappresentare collegi che non sono istituiti per comporre interessi, ma nei quali è invece istituzionalizzata la dialettica maggioranza-opposizione e nei quali dunque vive il principio stesso della democrazia politica³. Ed è anzitutto in questo senso che si può percepire il rapporto fra proiezione esterna e adempimento delle funzioni presidenziali.

La visione del Presidente di assemblea parlamentare come figura neutrale in quanto volta ad assicurare il solo rispetto delle procedure dimentica questo collegamento. D'altra parte, anche a voler individuare il nucleo delle sue attribuzioni nell'interpretazione del testo regolamentare, il Presidente è sempre un arbitro attivo, in funzione degli interessi dell'istituzione che rappresenta. Non è un caso se, nel corso della nostra esperienza costituzionale, le analogie con l'attività giurisdizionale e la posizione di terzietà si siano rivelate funzionali a singole contingenze⁴, senza venir riprese altrove né ad altri fini.

Non si può dire nemmeno più fortunata l'ipotesi del Presidente come espressione della maggioranza parlamentare.

Malgrado una lettura tralatticia vi abbia scorto una interpretazione in senso

³ V. ancora G. FERRARA, *Il Presidente*, cit., 23 ss.

⁴ S. FOIS, *Relazione di sintesi* al Convegno del Gruppo parlamentare radicale del 20-22 ottobre 1978 su *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, 1979, 610 ss., nonché la qualificazione da parte della Corte costituzionale, in data 29 gennaio 1977, in sede di convalida dei titoli di un eletto alla carica di giudice costituzionale, delle funzioni di Presidente della Camera come "caratterizzate dall'imparzialità e dall'indipendenza" e "volte anche a realizzare garanzie di ordine costituzionale" e perciò equiparabili a quelle dei magistrati delle giurisdizioni superiori, su cui v. le giuste considerazioni di G. D'ORAZIO, *Magistrati della giurisdizione superiore ordinaria ed esercizio di funzioni non giudiziarie*, in *Giur. cost.*, 1977, 1401 ss. Diversa è la posizione di G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, 156, il quale non dubita "che in principio ciascun Presidente di assemblea si sforza di interpretare ed applicare le norme parlamentari come se fosse un giudice", ma spiega la circostanza che tali norme sono disponibili da parte di coloro cui si rivolge osservando come esse riassumono "visibilmente ed operativamente un carattere che nel diritto statuale in genere va perduto, quello di essere strumento al servizio dell'agire umano e quindi non feticcio cui inchinarsi formalisticamente (*summum jus summa iniuria*), ma ausilio pratico la cui utilità può essere valutata caso per caso".

maggioritario della figura presidenziale, lo stesso saggio di Ferrara rispondeva al precipuo intento di disegnare un ruolo di garanzia dell'istituzione parlamentare contro gli ostruzionismi di maggioranza⁵, in linea con una lettura della forma di governo capace di rispondere ai problemi di allora, e in aperta polemica con ricostruzioni mistiche, affini a quelle cui era rivolta la polemica di Esposito a proposito del Capo dello stato⁶.

Dopotutto, vi è una logica inesorabile che spinge verso questa doppia negazione. Se è vero che la stessa funzione di interpretazione di un testo come il regolamento parlamentare, e quella di garantire il buon andamento dei lavori⁷, impediscono gli accostamenti alla figura del giudice, un Presidente che parteggiasse per l'indirizzo di politica legislativa perseguito dalla maggioranza produrrebbe "effetti contrari agli interessi politici reali della stessa maggioranza", determinando "nei gruppi di opposizione, in modo automatico, un'attitudine incompatibile con le necessità connesse al funzionamento del sistema"⁸.

Vi è uno spazio fra l'uomo della maggioranza e il giudice? La dottrina risponde in senso affermativo: lo spazio del titolare "non di astratti poteri arbitrari, ma di precisi interessi politico-costituzionali"⁹, tenuto all'imparzialità in quanto rappresentante di un'assemblea parlamentare.

Se l'individuazione di questo nucleo di dover essere costituzionale pare riassumere tutto il lavoro dei costituzionalisti sul punto, esso si risolve però in un parametro di massima, in una bussola capace di orientare l'interprete nell'individuazione del ruolo che il Presidente di assemblea deve svolgere nelle singole fasi politico-costituzionali, senza poterne predeterminare gli esiti.

Il peso della nostra storia, va ricordato ancora una volta, non è paragonabile a quello della storia inglese, nel corso della quale fu proprio la politicità esterna dello *speaker* nella difesa delle prerogative dei Comuni a consentire un'apoliticità interna tradottasi in precise convenzioni costituzionali¹⁰. Per cui, quando parliamo di fasi politico-costituzionali, che pure sono cosa diversa da semplici cicli politici di avvicendamento al potere di una od altra maggioranza parlamentare, par-

⁵ Così R. TOSI, *Lavori delle Camere e mediazione dei Presidenti*, in *Dir. soc.*, 1973, 554, e soprattutto, con ulteriori approfondimenti, D. MARRA, *Commento all'art. 62*, cit., 305, (11).

⁶ G. FERRARA, *Il Presidente*, cit., specie 56, nel senso che la neutralità non può equivalere a "indifferenza per gli interessi della maggioranza alla funzionalità del sistema e dell'opposizione alla stabilità del sistema stesso".

⁷ M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 154.

⁸ G. FERRARA, *Il Presidente*, cit., 57.

⁹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 110.

¹⁰ R. TOSI, *Lavori delle Camere*, cit., 527.

liamo di fasi che illuminano diversamente il rapporto fra 'interno' ed 'esterno', fra esercizio delle funzioni di presidente del collegio e di rappresentanza dello stesso.

Non ci si può nascondere, dunque, il rischio di un appiattimento delle ricostruzioni scientifiche sulla fase contingente. Rischio che può essere scongiurato soltanto dopo aver cercato di distinguere i fattori di condizionamento interno ed esterno dell'operato dei Presidenti (comprese, s'intende, le innovazioni regolamentari e legislative) dallo specifico apporto del titolare della carica, che può essere più o meno rilevante ma non è mai irrilevante, alla formazione di un certo clima politico-costituzionale.

Negli anni '90, il ricambio quasi integrale di classe politica, la modifica della legge elettorale, rilevanti innovazioni regolamentari e legislative hanno, si direbbe, naturalmente assoggettato a forti tensioni quel rapporto fra 'interno' ed 'esterno'. Il tutto, in quella lunga fase di transizione attestata dal processo, tuttora in corso, di revisione della seconda parte della Costituzione.

2. GLI ELEMENTI INNOVATIVI INTERVENUTI NEGLI ANNI '90 CON RIGUARDO AL PROFILO INTERNO DELLA FIGURA: LE MODIFICHE AI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

L'organizzazione dei lavori parlamentari imperniata sui gruppi, prevista dal Regolamento della Camera del 1971, aveva da molto tempo dato segni di usura.

La novella apportata nel 1981 all'art. 23 prevedeva infatti che, in caso di mancato accordo unanime in seno alla Conferenza dei Presidenti, il Presidente dovesse predisporre il programma tenendo conto degli orientamenti prevalenti, ma anche di quelli minoritari, emersi in seno alla Conferenza.

Con le modifiche apportate all'art. 53 Reg. Senato nel 1988 ed agli artt. 23 e 24 Reg. Camera del 1990, riemerge il ruolo del Governo in Parlamento, prevedendosi che il programma dei lavori sia redatto tenendo conto delle priorità o delle indicazioni del Governo. Rimane, in ambedue i rami, la regola dell'unanimità in seno alla Conferenza, e si rafforza notevolmente alla Camera la funzione di arbitrato attivo del Presidente, cui è rimessa in esclusiva la funzione programmatica ove non vi sia unanimità. Il Presidente deve in tal caso predisporre il programma "tenendo conto delle indicazioni del Governo" e inserendovi "le proposte prevalenti nonché quelle in minoranza in rapporto alla consistenza dei Gruppi consenzienti", senza che l'Assemblea possa modificarlo o respingerlo nel suo complesso.

Questa maggior esposizione della figura del Presidente di Assemblea (so-

prattutto alla Camera, dove le variazioni regolamentari sono state sicuramente più consistenti) deve collegarsi alla tendenza a distinguere i ruoli di maggioranza e opposizione nonché alla rilevanza accordata alle indicazioni governative. E' questa la ragione per cui, finita la parabola del Presidente mediatore, si profila un ruolo di "garanzia attiva di tutte le parti in causa nei processi di discussione e decisione parlamentare", che secondo alcuni troverebbe conferma eloquente nella perdurante attribuzione, interrotta solo con la XII legislatura, della carica di Presidente di uno dei due rami del Parlamento a un esponente dell'opposizione¹¹.

Peraltro, alla Camera (il Senato la conserva tuttora), la regola dell'unanimità in seno alla Conferenza dei Presidenti di gruppo rimane in piedi fino alle novelle entrate in vigore il 1° gennaio 1998.

L'art. 23 del nuovo testo dispone che "Il programma è approvato con il consenso dei presidenti di gruppi la cui consistenza numerica sia pari almeno ai tre quarti dei componenti la Camera. In tal caso, il Presidente riserva comunque una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti". Diversamente, è il Presidente a predisporre il programma, "sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei Gruppi ... in modo da garantire tempi congrui per l'esame in rapporto al tempo disponibile e alla complessità degli argomenti". Il programma diviene comunque definitivo dopo la comunicazione all'Assemblea.

Emergono numerose innovazioni. Intanto, è significativa la fissazione di una maggioranza dei tre quarti, che rompe la regola dell'unanimità ma è comunque superiore ad una presumibile maggioranza di governo.

Secondariamente, vale la pena di notare l'ulteriore latitudine discrezionale del Presidente. Nell'ipotesi in cui tale maggioranza si raggiunga, la discrezionalità riguarda la quota del tempo disponibile per gli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti. Nell'ipotesi contraria, egli non è più vincolato ad inserire nel programma, sulla base delle indicazioni del Governo, le proposte prevalenti e quelle risultate minoritarie in rapporto alla consistenza dei Gruppi consenzienti, ma solo alle indicazioni del Governo ed alle proposte dei Gruppi.

La predisposizione del calendario, disciplinata dall'art. 24, segue le stesse modalità, salvo a prevedere, ove il calendario debba venire predisposto dal Presidente, la riserva di un quinto degli argomenti da trattare o del tempo disponibile a favore dei Gruppi di opposizione.

In definitiva, si conferma la corrispondenza fra riconoscimento delle esigenze

¹¹ S. SICARDI, *Parlamento (Organizzazione e funzionamento)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 661.

del “Governo in Parlamento”, il quale riflette lo spirito della legge elettorale prevalentemente maggioritaria e la disposizione bipolare del sistema politico, e crescita della latitudine discrezionale del Presidente di Assemblea. Conseguentemente, costui dovrà dar prova di imparzialità in misura ancora maggiore.

Nel nuovo Regolamento, tendono nella medesima direzione la disciplina della discussione e votazione degli emendamenti, in cui all'intento di rendere più stringente la procedura (attraverso la segnalazione da parte dei Gruppi degli emendamenti presentati dai deputati di appartenenza da porre comunque in votazione) corrisponde il potere del Presidente di porre in votazione gli emendamenti presentati da deputati dissenzienti dai rispettivi Gruppi, dei quali egli riconosca la rilevanza (art. 85-*bis*).

Il nuovo Regolamento ha altresì istituito un Comitato per la legislazione, composto da otto deputati scelti dal Presidente “in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni”, e chiamato ad esprimere pareri alle Commissioni sui progetti di legge da queste esaminati “con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, alla chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente”. Ove le Commissioni in sede referente ne disattendano il parere, debbono indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea (art. 16-*bis*).

L'istituzione del Comitato per la legislazione non dimostra solo l'intento di affrontare organicamente l'annoso problema della qualità dei testi legislativi. La composizione dell'organismo, che esige esperienza parlamentare ma anche competenze tecniche, potrebbe spiegarsi con l'intento di evitare presumibili difetti di comunicazione fra una commissione di esperti e i parlamentari, e di responsabilizzare al contrario costoro nella redazione dei testi.

L'innovazione potrebbe produrre importanti effetti sulla collocazione del ruolo presidenziale nel sistema organizzativo interno della Camera. Il Comitato è un organismo non decentrato, in quanto i suoi pareri investono la totalità della legislazione. E di organismi centrali che affianchino Presidente e Ufficio di Presidenza, non ve ne sono molti. Non voglio dire che diventerà una sorta di ufficio studi e legislazione alle dipendenze del Presidente. L'esigenza di uno stretto raccordo col Presidente appare però in ogni caso molto forte; a sua volta, il Presidente disporrà di un monitoraggio completo e costante, e di un patrimonio di conoscenze prezioso per un'impostazione più efficace della sua azione, collocata così ancor più nettamente al centro della vita parlamentare.

3. SEGUE: IL NUOVO METODO SEGUITO PER L'ELEZIONE DEI PRESIDENTI DELLE CAMERE

La convenzione costituzionale in forza della quale, a partire dalla VII legislatura, i due Presidenti venivano eletti sulla base di un accordo politico-parlamentare tale da riservare le due cariche alla maggioranza ed al maggior partito di opposizione è stata superata con l'avvio della XII legislatura, che ha visto l'elezione in ambedue i rami di esponenti della nuova maggioranza parlamentare (al Senato, il margine risicatissimo di cui la maggioranza disponeva ha reso la vicenda ancor più evidente e contrastata). E a seguito del rifiuto dell'offerta, forse un po' troppo *intuitu personae*, della carica di Presidente del Senato rivolta dalla maggioranza all'opposizione, la tendenza è stata confermata all'atto dell'elezione dei Presidenti della XIII legislatura.

Ci si può chiedere fino a che punto il mutamento sia ricollegabile al sistema elettorale prevalentemente maggioritario entrato in funzione nel 1994 e, soprattutto, quanto sia destinato a incidere sulla figura e sul ruolo del Presidente di assemblea.

Secondo alcuni, la rottura della convenzione costituzionale operata all'inizio della XII legislatura sarebbe piuttosto riconducibile a un "irrigidimento della nuova maggioranza politica nel rivendicare l'attribuzione delle Presidenze di Assemblea (e di Commissione) ad esponenti provenienti dalle sue file ... in nome di una assorbente logica maggioritaria (estranea, nei termini in cui è stata propugnata, ad emblematiche esperienze maggioritarie straniere)" ¹².

Per altri, l'esempio britannico, dove l'eventualità che lo *speaker* appartenga alla maggioranza non attenua mai la fiducia dell'opposizione nell'imparziale esercizio delle sue funzioni, dimostrerebbe invece come l'effettiva conformità al requisito dell'imparzialità derivi da "un'attenta valorizzazione della indipendenza di giudizio della personalità chiamata ad assumere la titolarità di qualsiasi ufficio istituzionalmente imparziale", e che solo "l'ispirazione consociativa posta a base del funzionamento della forma di governo" abbia consentito di ravvisare, da noi, la garanzia dell'imparzialità dei Presidenti di assemblea nel metodo adottato fino al 1994 per la loro elezione ¹³.

¹² S. SICARDI, *Parlamento*, cit., 662. Così anche A. MENCARELLI, *Il Presidente di assemblea parlamentare: profili storici e posizione dell'istituto nell'attuale congiuntura politico-costituzionale*, in *Nomos*, 1994, 80, secondo il quale "l'automatismo fra acquisizione della maggioranza dei seggi e rivendicazione della carica" costituirebbe "una nota tipica dell'esperienza parlamentare italiana, frutto dell'azione combinata di diversi fattori, istituzionali ed extraistituzionali".

¹³ A. CIANCIO, *Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente di assemblea parlamentare: un modello in crisi?*, in *Dir. soc.*, 1996, 413-414, e 430, per l'esatto rilievo che elezioni a

Ci si deve però chiedere in quale senso ed entro quali limiti l'esempio inglese può venire richiamato.

Non è scientificamente ineccepibile inseguirlo come un modello, al quale commisurare gli scostamenti registrabili nella nostra esperienza. Lo dimostra il fatto, già accennato, che le *conventions* che tuttora reggono questo ed altri istituti si siano formate a seguito della contrapposizione dei Comuni al Monarca, e non abbiano più avuto da allora, soluzioni di continuità. Lo dimostra, ancora, il contenuto delle *conventions*, tutte giocate su una massima contrapposizione fra imparzialità dello *speaker* e predominanza assoluta del Governo in Parlamento: si pensi solo alla convenzione che inibisce la presentazione di altri candidati nella circoscrizione elettorale dello *speaker*, onde far sì che la sua elezione non significhi in alcun caso la vittoria di un partito e possa quindi risolversi in un voto sostanzialmente unanime¹⁴, e, sull'altro fronte, alla garanzia accordata al governo della piena disponibilità dell'ordine del giorno dell'assemblea¹⁵.

La prima convenzione sarebbe impensabile in Italia e, quanto all'altra, le riportate recentissime modifiche al Regolamento della Camera, proprio perché adottate in un clima di massima apertura alle ragioni del Governo in Parlamento, attestano anche i limiti oltre cui vengono da noi ritenute prevalenti quelle di garanzia dell'opposizione, anche in ordine alla programmazione e al calendario dei lavori.

L'esempio inglese serve casomai a smentire il presupposto secondo cui l'elezione del Presidente di assemblea ad opera della sola maggioranza parlamentare e un contestuale rafforzamento del circuito maggioritario nei lavori parlamentari in sede regolamentare condurrebbero giocoforza ad un indebolimento del requisito dell'imparzialità¹⁶.

Prima di trarre simile conseguenza, occorre tener conto altresì di profili strutturali dell'organo ulteriori rispetto alla prassi che ha contraddistinto le modalità di elezione.

Fra questi, va anzitutto ricordata la regola, costantemente osservata, della mancanza di candidature alla carica, la quale sta sempre a indicare "la volontà dell'ordinamento che gli eligendi non vengano eletti su base programmatica"¹⁷.

maggioranze risicate dei Presidenti della repubblica non ne hanno mai inciso sull'indipendenza di giudizio e di azione.

¹⁴ G. FERRARA, *Il Presidente*, cit., 189.

¹⁵ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Lo "Shadow Cabinet"*, Milano, 1973, 78 ss.

¹⁶ A. MENCRELLI, *Il Presidente*, cit., 81 ss., il quale teme soprattutto che "la concessione alla maggioranza di privilegi procedurali" in materia di organizzazione dei lavori rischi di ridurre il presidente "a *longa manus* dell'esecutivo".

¹⁷ G.U. RESCIGNO, *Commento all'art. 83*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Art. 83-87. Il Presidente della Repubblica*, Bologna-Roma, 1978, 12.

Ad essa occorre aggiungere la durata in fatto predeterminata della carica, e l'opinione prevalente in dottrina, e confortata dalla prassi, secondo la quale la responsabilità del Presidente non si risolve nell'attivazione di un circuito fiduciario da parte dell'Assemblea: in presenza di "seri, ripetuti ed ampi dissensi", sarebbe piuttosto il Presidente a dover scegliere come sollecitare "una verifica precedente o susseguente alla presentazione di formali dimissioni"¹⁸.

La compresenza di tali profili strutturali non esaurisce il problema, ma rende ancor più difficile desumere un'attenuazione del vincolo all'imparzialità dalla combinazione delle recenti circostanze che si sono ricordate.

È vero che l'avvio della XII legislatura si caratterizzò, anche in sede parlamentare, per una visione alquanto primitiva dello "spirito del maggioritario"; ma non si può dire che, nel prosieguo di quella legislatura e nel corso della successiva, i comportamenti dei Presidenti delle Camere in quanto presidenti dei relativi organi collegiali (diversamente, come si dirà, da quanto concerne la proiezione esterna) si siano prestati a critiche di parzialità da parte delle opposizioni.

Quanto alle recenti innovazioni regolamentari, esse dimostrano come una disciplina dei lavori parlamentari tendente al rafforzamento del circuito maggioritario abbia prodotto di pari passo, e in qualche misura esiga, un rafforzamento del ruolo di garanzia presidenziale nei confronti delle opposizioni. Di più, le novelle succedutesi a partire dal 1981 in tema di programmazione dei lavori attestano che quella più recente si iscriva in un *continuum* avviato allorché emerse "la fallimentare esperienza dei primi anni di attuazione del regolamento della Camera"¹⁹.

Nella fase politico-costituzionale apertasi nei primi anni '90 e tuttora in pieno svolgimento, maggiori rischi di tenuta del vincolo all'imparzialità sono provenuti dal profilo esterno. Mi riferisco alle frequenti previsioni legislative che hanno affidato la nomina di titolari di Autorità indipendenti e di membri di altri collegi ad atti congiunti dei Presidenti delle Camere, al peculiare raccordo intercorso in

¹⁸ S. TRAVERSA, *Il Presidente della Camera dei deputati* (1983), in *Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, ecc. 1989, 433, il quale esclude solo l'ipotesi di un voto contrario sul bilancio della Camera. In senso analogo, con ampi riferimenti alla prassi, v. già D. NOCILLA, *Le dimissioni del Presidente della Camera e la sua posizione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1971, 2808 ss. e, da ultimo, F. SORRENTINO, *Presidente della Repubblica e Presidenti delle Camere*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1996, 160. Nel senso della sussistenza di un rapporto fiduciario v. invece G. FERRARA, *Il Presidente*, cit., 63 ss., anche sulla base della mancata predeterminazione testuale della durata della carica, la quale non sembra tuttavia sufficiente ad escludere l'affermazione della regola, finora costantemente osservata, di una durata coincidente con quella della legislatura.

¹⁹ S. SICARDI, *Parlamento*, cit., 661.

alcune fasi cruciali con il Capo dello Stato, al più mirato ricorso ad esternazioni da parte di alcuni Presidenti di assemblea.

4. GLI ELEMENTI INNOVATIVI CONCERNENTI IL PROFILO ESTERNO: LA LEGISLAZIONE ATTRIBUTIVA DELLA NOMINA DI COMPONENTI DI ORGANI ED AUTORITÀ INDIPENDENTI AD ATTI CONGIUNTI DEI PRESIDENTI DELLE CAMERE

Nei primi anni '80, leggi della Repubblica cominciano ad affidare ad atti congiunti o d'intesa fra i Presidenti delle due Camere, oltre alle nomine di Presidenti di Commissioni bicamerali d'inchiesta, adempimenti aventi rilevanza esterna, come i controlli circa la regolarità dei bilanci dei partiti e la nomina del Garante dell'editoria.

Ma in quella prima fase, l'attribuzione di atti e funzioni da esercitarsi in via congiunta privilegia il profilo dei rappresentanti delle Assemblee²⁰, e ciò non solo *ratione materiae* (controlli sui bilanci dei partiti) o per il carattere di organo ausiliario del Parlamento voluto assegnare al Garante per l'editoria, ma anche per i risultati consapevolmente attesi dall'esercizio di tali atti e funzioni. Non a caso, le successive riforme o mezze riforme di questi settori non muoveranno da inceppamenti interni del meccanismo, ma dal fallimento, registrato all'esterno delle Aule parlamentari, delle misure introdotte.

A partire dal 1988, la legislazione conferisce invece ai Presidenti delle Camere il potere di provvedere con atto congiunto alla nomina dei componenti di organi esterni al Parlamento e molto raramente legati ad esso da un rapporto di ausiliarità: a parte uffici dalle funzioni ricollegabili al ruolo di garanzia dei Presidenti delle Camere (Commissione per la revisione dei collegi elettorali), si tratta di organi disciplinari di singole magistrature (Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti e Consiglio della Magistratura militare), di organi di gestione (Consiglio di amministrazione RAI), di Autorità indipendenti (Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità di vigilanza sui lavori pubblici).

Il caso giuridicamente più scabroso e politicamente più compromettente si è

²⁰ Anche se per S. TRAVERSA, *Il Presidente della Camera*, cit., 429, "Nell'esercizio di tali incombenze il Presidente, pur potendo tener conto di eventuali indicazioni di gruppi politici, compie valutazioni largamente discrezionali, svincolate persino da rigidi parametri di proporzionalità (al rispetto dei quali è invece tenuto per le commissioni legislative e d'inchiesta)".

subito rivelato quello della nomina dei consiglieri di amministrazione dell'Ente radiotelevisivo, che la l. n. 206/1993 aveva previsto per due anni, fino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del sistema radiotelevisivo e dell'editoria.

In presenza di una forte (quanto confusa) domanda di indipendenza dai partiti, era prevalsa la constatazione che "quasi tutti i gruppi considerano i Presidenti dei due rami del Parlamento un organo idoneo per operare nomine non lotizzate"²¹.

Un anno dopo, tramontati lo scenario *bipartisan* ed una comune idea della Repubblica, lo scontro intorno ai limiti della logica maggioritaria porrà in una luce particolare l'incongruità di quel sistema di nomina rispetto al mantenimento in capo al Consiglio di funzioni tipicamente gestionali e al disegno delle responsabilità e dei raccordi istituzionali in ordine alla gestione finanziaria, incongruità discretamente rilevata da un Presidente di assemblea allora in carica²².

La grande difficoltà, per i Presidenti delle Camere, di esercitare quei poteri di nomina senza venir meno al vincolo all'imparzialità è attestata non tanto dalle critiche loro rivolte da singoli parlamentari, quanto dal fatto che il Parlamento, invece di considerare l'"intreccio perverso" della legge del 1993 come "ultrattivo al di là del singolo caso"²³, ha bandito ogni ricorso al sistema di nomina in esame anche con riguardo alle Autorità indipendenti (Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità e Autorità di garanzia delle telecomunicazioni).

Il paradossale risultato è che la nomina con atto congiunto è rimasta in piedi per i consiglieri di amministrazione RAI, oltre che per le Autorità indipendenti istituite fra il 1990 e il 1994; per giunta, l'art. 109 del progetto di revisione costituzionale approvato dalla Commissione Bicamerale prevede l'elezione dei titolari delle Autorità di garanzia e di vigilanza a maggioranza dei tre quinti dei componenti del Senato.

Almeno per le Autorità indipendenti, la parabola degli atti congiunti di nomina parrebbe dunque vicina al suo compimento. Eppure ha molto da dirci a proposito dei rischi di alterazione del vincolo all'imparzialità cui i Presidenti delle Camere sono astretti. Gli atti congiunti debbono anche sostanzialmente imputarsi a costoro, esprimendone al contempo un massimo di proiezione verso l'esterno.

Se la qualificazione del Presidente di assemblea come "uomo della Costitu-

²¹ Così l'on. Paissan nella seduta del 14 gennaio 1993 della Commissione Cultura della Camera (AC, XI legislatura, Boll. Giunte e Commissioni del 14 gennaio 1993, 70).

²² G. NAPOLITANO, *Dove va la Repubblica. 1992-1994 una transizione incompiuta*, Milano, 1994, 159.

²³ A. MANZELLA, *Controllo parlamentare e forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1995, 314.

zione” conduce a legittimarne il potere di nomina delle Autorità indipendenti, poste “al confine tra organizzazione statale e società civile”²⁴, si è più di frequente rilevato il rischio di alterare così il “ruolo di garanti del regolare funzionamento delle Camere e degli equilibri interni, nella misura in cui essi vengono investiti di critiche e fatti oggetto di responsabilità politica diffusa per le scelte effettuate”, senza contare la deviazione dagli artt. 24 e 113 Cost. della sottrazione dell’atto di nomina a sindacato giurisdizionale²⁵.

Col ricondurre senza altri passaggi l’ascrizione del potere di atti congiunti dalla così accentuata rilevanza esterna all’immagine dell’“uomo della Costituzione”, si afferma una tesi a fattispecie aperta, che rimane troppo inerme di fronte ad ulteriori e persino irragionevoli ascrizioni. D’altro canto, l’assenza di una procedura di formalizzazione delle candidature alla carica di componente delle Autorità indipendenti impedisce di individuare i soggetti legittimati all’impugnativa, e dunque di assumere una lesione degli artt. 24 e 113 Cost.²⁶. In un certo senso, l’argomento è definitivo; ma la procedura difetta anche in casi di nomine governative di molte altre cariche pubbliche²⁷, e la circostanza potrebbe riflettere, in ambedue i gruppi di casi, la mancanza di lesione di situazioni soggettive, da tempo addotta contro la sindacabilità degli atti politici²⁸.

Senonché, a differenza di quanto frequentemente previsto per quegli atti di nomina governativa, i componenti di Autorità indipendenti vengono designati, quali che siano gli organi chiamati a provvedervi, sulla base di requisiti soggettivi astrattamente prefigurati con legge. In questo senso, gli atti di nomina dei componenti delle Autorità potrebbero annoverarsi fra gli “atti costituzionali discrezionali” in quanto “vincolati nel fine”²⁹, la precostituzione di requisiti soggettivi

²⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 110.

²⁵ F. SORRENTINO, *Presidente*, cit., 167-168. Nello stesso senso v. già G. CASTIGLIA, *Il Garante dell’attuazione della legge per l’editoria*, in *Giur. it.*, 1983, IV, 296, e G. SIRIANNI, *Nuove tendenze legislative in materia di amministrazioni indipendenti*, in *Nomos*, 1992, 10.

²⁶ G. FALCON, *Il “primo”, il “secondo” ed il “terzo” garante nei settori dell’editoria e della radiodiffusione*, in *Mercati e amministrazioni indipendenti*, a cura di F. BASSI e F. MERIUSI, Milano, 1993, 86.

²⁷ Come in quello, citato a sostegno da Castiglia, della nomina ad Avvocato generale dello Stato, definito da Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 1981, n. 340 (in *Foro amm.*, 1981, 390) dopo ampia cognizione dell’atto, con particolare riferimento alla legittimità di una facoltà di scelta esterna all’istituto da parte del Governo.

²⁸ L’argomento viene riportato problematicamente da E. GUICCIARDI, *Aboliamo l’art. 31?* (1947), in *Studi di giustizia amministrativa*, Torino, 1967, 236, e sostenuto da A.M. SANDULLI, *Atto politico ed eccesso di potere* (1946), in *Scritti giuridici*, III, cit., 29, (13).

²⁹ E. CHELI, *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, Milano, 1968, 183, che li differen-

risultando anch'essa strumentale al perseguimento di obiettivi costituzionali da parte delle singole Autorità indipendenti.

Proprio per questo, si tratta di appurare cosa riveli la legislazione che istituisca Autorità indipendenti. Ove si cerchino uffici utili a scaricare le responsabilità dell'azione pubblica, gli eventuali titolari dell'*appointing power* finirebbero col perdere anch'essi credibilità. Ove invece, come sinora è in massima parte avvenuto, si tratti di soddisfare interessi costituzionali che diversamente verrebbero con certezza sacrificati e si sia preconstituita una cornice adeguata di principi e *standards* all'azione dell'Autorità, l'indipendenza di questa sarebbe riconducibile ad uno statuto di esclusiva sottoposizione alla legge³⁰.

Nell'ultima ipotesi, varrebbe la pena di ricordare che, tra le funzioni dei Presidenti, ve ne è una capace di racchiudere il senso di una necessaria saldatura fra interno ed esterno: quella, formatasi in via consuetudinaria e tuttora in parte così riconosciuta³¹, di trasmettere all'altra Camera o al Capo dello Stato i messaggi dell'avvenuta approvazione della legge in ciascun ramo del Parlamento, anche a fini di pubblicità. E il loro contenuto finale, la doppia approvazione conforme in cui si estrinseca l'"esercizio collettivo" dell'art. 70 Cost.³², consente di evocare l'elemento della congiunzione.

A tali condizioni, il duumvirato costituzionale non sarebbe troppo sbilanciato per salvaguardare ancora la posizione di organi di garanzia interna. Non lo sarebbe nemmeno apparso sul piano effettuale, se la vicenda non si fosse mischiata con altre: lo dimostra, da ultimo, la scelta di un Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, caduta su un nome diverso da quello insistentemente circolato sulla stampa dopo alcuni incontri fra partiti e autorità di governo.

5. SEGUE: CONSULTAZIONI E VERTICI CON IL CAPO DELLO STATO

La figura di "primi consiglieri del Presidente della Repubblica" è stata ricavata dall'art. 88 Cost., dalla previsione del parere dei due Presidenti in ordine allo

zia dagli "atti costituzionali politici", liberi nel fine, e dagli "atti costituzionali prescritti", interamente vincolati.

³⁰ Ne ho trattato più diffusamente in C. PINELLI, *Atti congiunti dei Presidenti delle due Camere*, in *Enc. dir.* (Agg.), Milano, 1996, 211 ss.

³¹ E. VOZZI, *Commento all'art. 63*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Le Camere*, t. 1, (Art. 55-63), Bologna-Roma, 1984, 444. V. già M. MANCINI e U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, 309.

³² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 254.

scioglimento del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 31 legge sul CSM) e dalla prassi delle consultazioni e dei mandati esplorativi in occasione delle crisi di governo³³.

La rilevanza esterna di tali funzioni è sufficientemente tipizzata, e si accorda bene con quella di presidenti del collegio. Va casomai messa nel conto l'eventualità di scioglimenti ingiustificati delle Camere: sulla funzione istruttoria prevarrebbe allora una funzione di garanzia³⁴, svolgendo la quale i Presidenti delle Camere cesserebbero di fungere da meri consiglieri, per assumere in senso pregnante la figura di rappresentanti delle rispettive assemblee.

Nella prassi più recente, l'evoluzione della forma di governo è stata tale da escludere l'ipotesi di mandati esplorativi, e la parlamentarizzazione delle crisi ha attenuato la valenza delle consultazioni. Sono invece aumentate notevolmente le consultazioni fra i tre Presidenti al di fuori dei casi di crisi, e in tema di giustizia si sono avuti incontri, significativamente definiti vertici, conclusisi con una lettera del Capo dello Stato indirizzata al CSM o con un comunicato ufficiale sottoscritto da tutti e tre i Presidenti.

Si è parlato al riguardo di impropri strumenti alternativi ai messaggi alle Camere, nei quali la partecipazione agli incontri dei rispettivi Presidenti surrogerebbe la destinazione del messaggio alle assemblee, e si è sottolineato il rifiuto del Presidente del Senato di sottoscrivere una lettera inviata al CSM, in nome di una separazione tra Parlamento e Magistratura che il contenuto della lettera avrebbe potuto compromettere³⁵.

Nondimeno, la valenza simbolica dei vertici, consapevolmente presupposta, supera quella ottenibile con i (finora peraltro sfortunatissimi) messaggi alle Camere, senza contare che il vertice tende più a parare una situazione di contingente resistenza con una sorta di misura monitoria che a sollecitare il legislatore.

Ma se è così, la delicatezza di tali incontri, in un clima di aspra contrapposizione fra potere politico e potere giudiziario, si percepisce in misura ancora maggiore. Indizione, tenuta ed esito equivalgono a un diretto coinvolgimento dei Presidenti delle Camere, e forse più a titolo di seconda e terza carica della Repubblica che di rappresentanti delle rispettive Assemblee.

Si ripropone così il problema della tensione fra 'interno' ed 'esterno', che a differenza del caso degli atti congiunti di nomina può ricomporsi soltanto grazie

³³ V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1991, IV ed., 88; R. MORETTI, *Art. 63*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 382.

³⁴ F. SORRENTINO, *Presidente*, cit., 162-163.

³⁵ F. SORRENTINO, *Presidente*, cit., 166.

alla correttezza dei comportamenti costituzionali osservata dai protagonisti, compresi eventuali rifiuti discretamente manifestati in via preventiva.

6. SEGUE: LE ESTERNAZIONI DEI PRESIDENTI DELLE CAMERE

A differenza del “rappresentante dell’unità nazionale”, i Presidenti delle Camere sono stati eletti dai cittadini e rimangono loro rappresentanti per tutto il tempo del loro mandato: nel ricorrere ad esternazioni, la figura del rappresentante dell’assemblea non assorbe questo dato, ma è destinato a cumularsi con esso.

In effetti, a differenza di ogni Capo dello Stato in regime parlamentare, nessuno ha mai contestato la partecipazione in quanto tale di un Presidente di assemblea a un congresso del proprio partito, ad un dibattito pubblico, ad un comizio, o il fatto che costui abbia rilasciato un’intervista ad alta valenza politica. Inoltre, che la veste sia quella del rappresentante dell’assemblea o del parlamentare-uomo politico, il Presidente di assemblea ben può accedere ad un circuito di comunicazione caratterizzato da dialogicità: a differenza, di nuovo, dalle più solitarie esternazioni del Capo dello Stato.

Rispetto a questi elementi, relativamente pacifici e consolidati, la prassi più recente registra una tendenza a far leva sulla carica per inviare messaggi dal contenuto onnicomprensivo, e dalla risonanza politica assai maggiore di quelli che un anche autorevole uomo politico potrebbe inviare. Così, reiterati ricorsi ad un tipo di esternazione poggiata sulla carica producono una comunicazione politica sempre più personalizzata, che impedisce di distinguere in quale veste parli il Presidente.

La tendenza è indicativa dell’importanza delle soggettive interpretazioni del ruolo presidenziale nell’ambito dei circuiti di comunicazione politica. Inoltre, cumulandosi con le altre rilevate, conferma l’ipotesi generale che si è prospettata. Gli autentici problemi di tenuta del vincolo all’imparzialità, intesa come rappresentanza degli interessi politico-istituzionali dell’assemblea, vengono più dall’oggettivo potenziamento del profilo esterno della figura, che dalle pur rilevanti novelle regolamentari o dal nuovo metodo seguito per l’elezione.

Né la probabile revisione della seconda parte della Costituzione priva di significato queste conclusioni. Non siamo alla vigilia di un anno zero, poiché un nuovo testo, tanto più quando non segua a rotture del precedente ordinamento, si introduce sempre in un certo ambiente politico-istituzionale, e interagisce con i comportamenti costituzionali di cui risulti impregnato.