

## V

# IL PRESIDENTE DI ASSEMBLEA PARLAMENTARE. IL CASO ITALIANO DOPO L'INTRODUZIONE DELLA LEGGE ELETTORALE MAGGIORITARIA

SILVANO LABRIOLA \*

### 1. CONSIDERAZIONI GENERALI

Il tema proposto, figura e ruolo del presidente di assemblea parlamentare dopo l'introduzione della legge elettorale maggioritaria nel caso italiano, richiede qualche considerazione generale in premessa.

La figura del presidente di assemblea parlamentare emerge ed assume una posizione centrale fin dalle origini dei moderni sistemi rappresentativi. Di alcuni primitivi caratteri si conserva traccia consistente nelle successive evoluzioni, ma la qualificazione costituzionale dell'organo risente delle caratteristiche proprie dei singoli regimi in cui storicamente si colloca.

Di queste tracce una delle più significative è quella relativa alla tutela delle attribuzioni e della posizione della camera rappresentativa nell'ordinamento dei poteri costituzionali. Sotto questo profilo è necessario rilevare che la figura del presidente risente in modo diretto della posizione costituzionale della camera.

Bisognerà pertanto distinguere le diverse fattispecie: da quella della camera investita di potere fiduciario, a quella che ne è priva o perché il potere fiduciario è riservato ad altra camera, o perché la forma di governo esclude tale potere delle camere rappresentative (forma presidenziale). Le osservazioni che seguono sono relative al caso italiano del 1948, contrassegnato dalla forma di governo parlamentare e dalla struttura bicamerale perfetta del parlamento.

Il presidente, che è rappresentativo della camera nelle relazioni interorganiche, è strutturalmente preposto a tale tutela, e la esercita sia per la cooperazione

---

\* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Napoli "Federico II".

necessaria che presta per la formazione e la manifestazione della volontà della assemblea, massimo organo deliberativo della camera, sia nella esplicazione di poteri propri, in quanto organo monocratico.

Nell'ordinamento repubblicano, il principio di legalità si espande compiutamente anche nel regime delle funzioni costituzionali e politiche (sulla premessa contenuta nell'articolo 1 della Carta, che vincola la stessa sovranità popolare ad esplicarsi in modo legale, ossia solo nelle forme precostituite).

Ne consegue che il presidente è tenuto anche a compiti di autotutela della camera rappresentativa: in particolare assume una preminente importanza nell'oggetto della autotutela del principio di legalità il pluralismo politico, che è posto a fondamento della democrazia rappresentativa (articoli 1 e 49 della Costituzione).

Discende da ciò una ulteriore qualificazione dell'organo, che si aggiunge alla tutela della posizione e delle attribuzioni della camera parlamentare: il presidente è organo di garanzia. Sul punto si tornerà subito dopo, per le opportune precisazioni di tale nozione: si può fin d'ora osservare che la qualificazione di garanzia non è quella esclusiva della figura del presidente.

Il ruolo dell'organo della rappresentanza nel sistema è parte essenziale della disciplina della forma di governo. A questa ovvia considerazione risale un terzo elemento che concorre alla qualificazione della figura del presidente di assemblea: il presidente è centro di imputazione di poteri e facoltà sui quali incidono i principi regolatori della forma di governo.

Vi è infine un'osservazione da fare. Se i tre elementi generali che concorrono a definire la posizione ed il ruolo del presidente della camera sono quelli che si sono sommariamente richiamati in forza di una visione abbastanza univoca di tale organo, molto più complessa si presenta la ricostruzione dei rapporti tra essi, che specialmente risente dell'atteggiarsi concreto del sistema costituzionale, nelle fasi evolutive in cui si svolge.

## 2. ELEMENTI DELLA FIGURA DEL PRESIDENTE DI ASSEMBLEA PARLAMENTARE

Il presidente della camera rappresentativa viene spesso associato alla categoria delle cd. autorità costituzionali neutrali, o di garanzia, o super partes. Si tratta di risultati di teorizzazioni che, partendo da alcune premesse rinvenute nel diritto positivo, spesso cedono alla suggestione di raffigurazioni simboliche, di assai dubbia consistenza formale, fino a giungere a formule apodittiche, cui corrispondono modelli astratti, privi di fondamento nel sistema e nei principi normativi. È opportuno disperdere i non pochi equivoci che vi si annidano, partendo

dalla considerazione delle fonti dell'ordinamento delle camere parlamentari.

Figura e ruolo del presidente sono certamente fissati in questo ordinamento, le cui fonti sono di triplice ordine.

Il primo ordine comprende le disposizioni costituzionali, che hanno per oggetto fattispecie dell'ordinamento parlamentare. Tali fonti sono inderogabili da ogni altra fonte.

Il secondo ordine delle fonti è costituito dai regolamenti parlamentari, che risalgono alla competenza riservata in via esclusiva alle camere in virtù dell'articolo 64 della Costituzione: si tratta di fonti materialmente costituzionali, che, ed è rilievo da non trascurare, incidono direttamente sulla forma di governo.

Al terzo ordine appartengono le fonti non scritte: consuetudini, convenzioni, interpretazioni (il cui valore come fonti è assicurato dal principio dello *stare decisis*, immanente nel diritto parlamentare nella generalità dei sistemi rappresentativi). Né deve escludersi la fattispecie della deroga alle fonti vigenti, disposta per il singolo caso applicativo in forza dell'assenso "sufficientemente ampio" dei gruppi parlamentari (che può inoltre assumere il valore di precedente, pur in contrasto con la nota formula di stile, che si pronuncia nell'editare la deroga, che, appunto, "non costituisce precedente").

Quest'ultima fattispecie della derogabilità per diffuso consenso è tipica degli ordinamenti delle camere parlamentari, e appare in ogni modo connaturata alla prevalente natura politica delle funzioni svolte, nonché al rapporto primario che lega la rappresentanza alla fonte popolare della sovranità. Ma, e qui ci deve limitare alla sola menzione del problema, è anche uno dei dati che fanno dubitare della giuridicità dell'ordinamento parlamentare, o, in subordine, della sua conformità ai principi del regime costituzionale repubblicano (essenzialmente sotto il profilo della conformità al principio di legalità).

Al presidente della camera sono devolute competenze sostanziali ed eminenti relativamente al secondo ordine ed al terzo ordine delle fonti del diritto parlamentare: quanto al procedimento formativo, tali attribuzioni possono essere addirittura esclusive. Il rilievo dei poteri presidenziali nel sistema delle fonti parlamentari è notevolmente rafforzato poiché si tratta di fonti che, anche a causa di un discusso orientamento della corte costituzionale, sono in regime di sottrazione ai controlli di legittimità predisposti per tutte le altre fonti normative.

Se al presidente non fossero riconosciute tali attribuzioni, la formazione delle fonti dell'ordinamento parlamentare, salvo quelle costituzionali, resterebbe affidata alla sola volontà della maggioranza, a parte la non insuperabile barriera opposta dal quorum della maggioranza assoluta richiesto per l'approvazione delle disposizioni regolamentari.

Ne consegue che i poteri relativi alla formazione delle fonti parlamentari sono preordinati (anche) alla tutela della minoranza, e sono pressoché la sola forma di

garanzia di essa, condizione a sua volta della esplicazione del principio del pluralismo politico. L'affermazione vale in ogni caso (si pensi, per la normazione regolamentare, agli speciali poteri procedimentali del presidente, in quanto presidente della giunta per il regolamento), ma precipuamente per la formazione delle fonti non scritte, che hanno un grandissimo peso nel regime degli organi della rappresentanza.

Tali poteri, insieme con le significative attribuzioni del presidente sulla funzionalità della camera, sono all'origine delle teorizzazioni sulla terzietà dell'organo: ma in nulla giustificano la deriva cui si è accennato, di tali teorizzazioni.

In effetti, ogni volta che la impostazione interpretativa di organi e funzioni che appartengano al diritto costituzionale, o al diritto pubblico in generale, attinge con insistenza alle qualificazioni della neutralità, della terzietà, dell'arbitraggio, quando non della suazione morale, di un qualche limbo immune dalla passione di parte, prima o poi ci si imbatte nelle insuperabili contraddizioni che oppongono i dati accertativi nella disciplina positiva e il pregiudizio dogmatico, nell'essere che confuta il dover essere, e viceversa.

Per evitare tutto ciò, nel caso che si prende in esame, basterà tener fermo che il contenuto di principio della rappresentanza sta negli interessi che sono alla base del rapporto, e della conseguente natura politica della legittimazione degli organi rappresentativi, e delle funzioni ad essi devolute. Quanto residua di accettabile delle teorie richiamate è il vincolo al principio di legalità cui sono subordinati organi e funzioni della rappresentanza, nelle forme tipiche della posizione assunta nel sistema.

A tale vincolo è subordinato anche il presidente della camera rappresentativa, e in questo senso può accogliersi la qualificazione di organo di garanzia per esso, che però non è esclusiva. Il presidente infatti è in relazione ad altre due forme generali di qualificazione: la tutela della integrità delle attribuzioni costituzionali della camera, il concorso alla funzionalità della forma di governo. Come si è detto, il bilanciamento tra queste distinte forme di qualificazione non è rigidamente regolato, e pertanto deve essere accertato puntualmente, secondo la evoluzione del sistema.

### 3. LA RIFORMA ELETTORALE DEL 1993 E LE LEGISLATURE DODICESIMA E TREDICESIMA

L'affermazione da ultimo sottolineata è quella che dà senso all'analisi dell'atteggiarsi della figura del presidente di assemblea dopo e per la introduzio-

ne della legge elettorale maggioritaria.

La riforma elettorale del 1993 avviene a costituzione invariata e potenzialmente incide sulla forma di governo, perché accentua la valenza del principio maggioritario, nel dichiarato intento di consolidare la c.d. governabilità e di riportare a valori più adeguati il rapporto tra la volontà manifestata dal corpo elettorale nel rinnovo della rappresentanza e la definizione dell'indirizzo politico. Tali finalità, peraltro, non si sono realizzate in modo uniforme nello svolgimento della riforma, ed anzi si dubita che l'effetto non sia stato addirittura opposto a quello perseguito.

Quanto al rafforzamento del principio maggioritario, e indipendentemente dall'effettivo conseguimento delle finalità che lo giustificerebbero, si deve constatare che la elezione dei presidenti, nelle legislature prese in considerazione, che sono quelle successive alla riforma, corrisponde pienamente a tale rafforzamento.

La figura del presidente di minoranza, affermatasi per l'intero periodo dal 1979 al 1992, sembra tramontare del tutto: i presidenti dei due rami del parlamento provengono dai gruppi della maggioranza; sia nel 1994, sia nel 1996. Non solo, ma le candidature sono il frutto di una decisione unilaterale della maggioranza, senza alcun approccio per la ricerca di un qualche gradimento dei gruppi dell'opposizione, come invece avviene frequentemente prima della riforma elettorale. Vi è il caso del presidente del senato, eletto nel 1994, per un solo voto di differenza, e malgrado la eminente personalità di uomo di Stato del candidato contrapposto.

Il dato che si riporta è sintomatico del mutare della versione della forma di governo, di cui è elemento certo la riforma elettorale maggioritaria. Si abbandona la versione consociativa, o della preferenza dell'intesa tra maggioranza ed opposizione quale presupposto della funzionalità del sistema, che è stata la versione effettivamente attuata dalla seconda legislatura alla undicesima, per dar luogo ad altra versione della forma parlamentare di governo, imperniata sulla regola della maggioranza *ut sic*. Il dato è essenziale per comprendere e ricostruire la figura del presidente di assemblea.

L'azione del presidente di assemblea non appare, nelle due legislature, rivolta a contrastare convenzioni e consuetudini instaurate a detrimento delle attribuzioni delle camere parlamentari, che peraltro discendono dai mutamenti impressi alla forma di governo. Vi è infatti continuità delle forme derogatrici della decretazione legislativa d'urgenza, salvo il limitato freno della reiterazione opposto, tuttavia, dalla corte costituzionale con la nota sentenza n. 360 del 1996.

Alla consuetudine derogatrice dell'articolo 77, in atto fin dal 1971, e che permane, altre fattispecie si aggiungono, che convergono nel comprimere le attribuzioni di normazione primaria del parlamento, espandendo corrispondente-

mente quelle del governo. Vi è un ampio ricorso alla delegificazione, in forme criticate e analizzate dagli studiosi ed alle quali si rinvia. Ma soprattutto vi è una sensibile mutazione del modello costituzionale della delegazione legislativa, forse ancora più incisiva di quella prodottasi per il decreto legge.

Il ricorso all'articolo 76 della costituzione avviene svuotando di fatto la norma prescrittiva dei principi e criteri direttivi, interpretata con tale genericità, da trasformare la delega legislativa del parlamento in delega in bianco. Ciò è apparso particolarmente evidente in fattispecie assai delicate, come la riforma dell'ordinamento della presidenza del consiglio e della organizzazione ministeriale del governo.

Inoltre vi è stato un uso della figura del testo unico, fondato sul superamento della natura strettamente documentale e compilatoria di esso, per trasformare il provvedimento in vero e proprio atto novativo della disciplina legislativa. Tanto che, come avviene in casi che hanno altresì rilievo per l'oggetto regolato, ci si imbatte in formule legislative di delega al governo ad emanare il testo unico, che nella loro apparente inutilità sono formule che sottintendono la devoluzione al governo di una vera e propria delega atipica, che non si uniforma al modello prescritto tassativamente nell'articolo 76 della costituzione.

Il principio maggioritario è assecondato nel suo espandersi anche nel regime dell'altra attribuzione costituzionale del parlamento, che è relativa alla attività di ispezione politica.

Neppure in questo caso si è avvertita un'azione dei presidenti rivolta alla mediazione ed alla ricomposizione dell'equilibrio tra maggioranza ed opposizione. È tuttavia da considerare la difficoltà inerente la specifica questione che fa emergere in modo nuovo il tema, relativo al potere parlamentare di inchiesta.

Come è noto, l'inchiesta viene regolata in costituzione come atto deliberato dalla maggioranza. Si tratta, come si osserva altrove, probabilmente di un vero e proprio reliquato storico, trasferito acriticamente nella costituzione statutaria, il cui ordinamento si modella sullo schema dualista (contrapposizione tra camera elettiva e governo, malgrado la relazione fiduciaria).

In forza di una consuetudine, affermatasi fin dall'inizio, lo svolgimento delle istituzioni del 1948 sterilizza la contraddizione strutturale insita nel porre alla discrezione della maggioranza il potere di attivazione dell'inchiesta, che è strumento tipico della minoranza. Infatti, la maggioranza non rifiuta, come nominalmente potrebbe, le più significative deliberazioni di inchiesta promosse e volute dall'opposizione.

Dopo la riforma maggioritaria, la più rilevante iniziativa dell'opposizione in materia di inchiesta viene respinta con un voto della maggioranza, superando così la consuetudine che si è richiamata.

Vi sono infine, per ciò che concerne il tema dell'equilibrio dei rapporti tra

parlamento e governo, la delicata questione delle relazioni internazionali, in ordine alla quale è emerso il problema della interpretazione ed applicazione dell'articolo 80 della costituzione.

In occasione della recente crisi del Kosovo, la partecipazione italiana all'intervento militare è avvenuta con il conforto di un voto del parlamento, ma non in conformità alla disciplina costituzionale degli atti pattizi cui la Repubblica si obbliga.

La vicenda si colloca non nell'ambito, comunque definito, di adempimento di direttive o deliberazioni delle Nazioni Unite, ma in esecuzione di clausole del Trattato della Nato, che però è alleanza difensiva, la cui validità sussiste quando lesione o pericolo grave insorgono nei confronti di uno degli Stati membri.

Per giustificare la decisione dal punto di vista delle forme legali del diritto pubblico interno, si è fatto ricorso alla figura delle modifiche tacitamente convenute alla disciplina del Trattato, a fondamento di obbligazioni di solidarietà militare attiva degli Stati membri, per fini umanitari e per contrastare la commissione di crimini contro l'umanità (genocidio, annientamento etnico, ecc.).

Ma la modifica, oltretutto ampliativa delle obbligazioni derivanti dal Trattato, non può ridursi a mero adattamento tecnico, poiché è certamente introduttiva di un nuovo trattato, per il quale non si è percorso il procedimento che deve essere seguito per il rispetto delle attribuzioni del parlamento, e che l'articolo 80 contiene.

#### 4. SEGUE. LE RIFORME REGOLAMENTARI

Quanto alle fonti che, come si è osservato, sono specialmente rimesse alla cooperazione essenziale del presidente, alcune importanti riforme regolamentari consentono di analizzare il modo con il quale la figura del presidente si è atteggiata nelle due legislature.

Tali riforme comprendono in primo luogo innovazioni che, collegandosi ad alcune novelle che tra il 1981 ed il 1988 hanno inciso sui regolamenti del 1971, riducendone progressivamente il significato di finalizzazione al principio della preferenza per l'intesa, hanno promosso quella tendenza conducendo i regolamenti completamente fuori del regime di questo principio, per renderli del tutto conformi alla espansione della regola maggioritaria.

In questo, l'impulso del presidente è stato decisivo, ma anche esercitato in modo da assicurare il più ampio margine di azione e di visibilità politica delle minoranze. Sotto questo profilo, diversamente da quel che si è analizzato nel precedente paragrafo, il presidente di assemblea ha conciliato la qualificazione di soggetto della forma di governo, e l'altra, di organo garante del principio di regime del plurali-

smo politico, e bilanciando le due contrastanti esigenze in modo del tutto paritario.

Il risultato è stato conseguito valorizzando con molta accentuazione l'obiettivo della funzionalità politica e legislativa delle camere parlamentari, ed ottenendo in questo modo di corrispondere all'altro elemento della qualificazione formale della figura del presidente di assemblea, che si collega alla tutela della posizione e del ruolo del parlamento nel sistema costituzionale.

La cd. funzionalità delle camere parlamentari è questione non nuova, e trascina con sé non poche ambiguità: tra le più gravi, quella racchiusa nelle concezioni di tipo aziendalistico, che pretendono di accertare la funzionalità dell'organo rappresentativo del numero dei provvedimenti deliberati (che invece, per lo più, è sintomo di gravissima disfunzione dell'intero sistema, quando assume le caratteristiche della proliferazione delle leggi).

Nella sua accezione corretta, la funzionalità consiste nella capacità di decidere nelle forme legali, e nella piena assunzione della responsabilità politica della maggioranza e dell'opposizione. Questo fine è stato lucidamente perseguito nelle riforme regolamentari più recenti, soprattutto grazie alla norma che consente alla assemblea di predeterminare la seduta nella quale debba perfezionarsi il procedimento individuato con la decisione stessa, e riconosce al presidente i poteri a questo fine.

Altre disposizioni innovano la disciplina della programmazione dell'ordine del giorno, preservando l'equilibrio tra i temi della maggioranza e quelli dell'opposizione, già posto nelle precedenti novelle, e tentano la sperimentazione del difficile subprocedimento del *drafting* legislativo, che peraltro è ancora in attesa di superare l'esame della compatibilità costituzionale con il principio della rappresentanza politica quale mezzo essenziale di esplicazione della sovranità popolare.

Resta non risolto un punto, che tuttavia appartiene piuttosto al livello propriamente costituzionale delle fonti, ed è il riequilibrio tra maggioranza ed opposizione. Le riforme regolamentari da un lato sono coerenti alla espansione del principio maggioritario nel diritto parlamentare, nel quadro della riabilitazione funzionale del parlamento che si è delineato, ma da un altro lato non contengono norme ulteriori rivolte a ricostituire strumenti di azione e di intervento in favore della minoranza, a porre il cd. statuto dell'opposizione. La questione peraltro dovrebbe trovare soluzione nel nuovo regime della forma di governo, e quindi, come si è detto, mediante nuove disposizioni costituzionali.

## 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE



Per quanto si è osservato, si può formulare un primo rilievo, che tuttavia si deve considerare del tutto provvisorio, anche perché la fase apertasi dopo la introduzione della legge elettorale maggioritaria è di transizione, ed i caratteri del sistema costituzionale si discostano da quelle proprie dell'ordinamento del 1948, ma non ancora sembrano attestarsi in forme durevolmente stabili.

La triplice qualificazione della figura del presidente di assemblea viene confermata nelle due ultime legislature, che sono anche le legislature della transizione: posizione e ruolo del presidente sono connessi alla tutela del rilievo del parlamento nel sistema, alla evoluzione della forma di governo, alla garanzia delle minoranze.

La relazione tra i tre elementi generali di qualificazione può ritenersi variabile. Si è visto che, nella formazione delle fonti regolamentari, l'organo presidente di assemblea agisce in chiave di bilanciamento paritario delle opposte esigenze del principio maggioritario (forma di governo) e della funzione dell'opposizione (tutela delle minoranze).

Viceversa, nella difesa delle attribuzioni costituzionali delle camere parlamentari, appare prevalere il rapporto con la evoluzione della forma di governo (principio maggioritario, espansione delle attribuzioni dell'esecutivo a detrimento di quelle del parlamento).

Tuttavia non ci si può limitare all'analisi, pur rilevante, delle fattispecie generali che si sono prese in considerazione. La figura del presidente di assemblea risente infatti delle vicende che attraversano il rapporto di rappresentanza, investendo i principi del regime costituzionale, e non soltanto quelli che regolano la forma di governo, poiché toccano da vicino il tema della sovranità popolare, inquadrato sotto il profilo della sua applicazione effettiva, pur restando intatta la proclamazione solenne contenuta nell'articolo 1 della costituzione.

Il rapporto di rappresentanza subisce da questo punto di vista una considerevole crisi formale nelle legislature della transizione repubblicana, per i concomitanti fenomeni della mobilità politica degli eletti, membri del parlamento e gruppi parlamentari, e del formarsi di spazi della funzione esecutiva, nell'ordinamento dei pubblici poteri, nei quali recede l'assunzione di responsabilità politica per lo svolgimento delle competenze.

Si tratta, all'evidenza, di dati che integrano la crisi del rapporto di rappresentanza. Il primo, poiché rende labile la corrispondenza tra la manifestazione di volontà del corpo elettorale e lo svolgimento della attività di indirizzo politico, che è elemento reso ancor più significativo, considerando l'avvenuta riforma elettorale maggioritaria, e la consistenza del fenomeno, che investe la posizione di un numero di parlamentari pari ad un terzo delle assemblee, e, per i gruppi, determina il mutamento delle maggioranze politiche nelle due camere, rispetto al voto popolare sugli schieramenti contrapposti.

Il secondo dei dati è altrettanto importante, poiché la integrità del rapporto di rappresentanza non dipende solo dai poteri attribuiti agli organi che ne sono parte, ma allo stesso modo dalla corrispondente assunzione di responsabilità politica. Tra le fattispecie in cui si manifesta la recessione della responsabilità, una delle più sintomatiche è quella della nuova amministrazione pubblica, composta dalle autorità indipendenti, che sono in gran numero, e preposte a settori di rilevanza primaria.

Da quanto si può notare, il presidente di assemblea parlamentare opera, nei confronti dei dati di crisi del rapporto di rappresentanza, in senso rivolto alla tutela della posizione e del ruolo degli organi rappresentativi, e ciò effettivamente, come si può accertare in molteplici fattispecie (incoraggiamento ad esaltare il rapporto di referto tra camere parlamentari ed autorità indipendenti, stimolo a procedere alle riforme costituzionali anche parziali, come nelle vicende molto significative del “giusto processo” e della revisione di parti dell’ordinamento regionale di diritto comune, ecc.), ma tuttavia nei limiti imposti dalla particolare evoluzione del processo generale di riforma (fallimento del procedimento speciale, prevalenza dei mutamenti convenzionali e delle fonti non scritte).