



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 471.

Qualora si procedesse ad un'analisi diacronica e sistemica del ruolo rivestito dai Presidenti di Assemblea, sarebbe possibile notare come essi abbiano intrapreso, in particolar modo per quanto riguarda le ultime quattro legislature, un rinnovato processo evolutivo costellato da non poche difficoltà. Nell'intero arco di storia repubblicana, la carica di Presidente ha attraversato diversi momenti, riconducibili a tre fasi essenziali: innanzitutto quella relativa al periodo compreso tra il 1948 e il 1976, durante il quale l'elezione di talune personalità è stata strumentale al mantenimento degli equilibri delle coalizioni; la seconda, che va dal 1976 al 1993, allorché ha preso avvio la convenzione costituzionale per cui la Presidenza della Camera è stata assegnata ad un rappresentante del principale partito di opposizione e la terza, inaugurata nel 1994 con l'avvento della Seconda Repubblica, durante la quale è emersa preponderante l'anima politica del Presidente stante l'incapacità della maggioranza di governare in Parlamento.

Questo è quanto emerge dalle pagine introduttive del volume "I Presidenti di Assemblea parlamentare", dalle quali traspare come la carica di Presidente di Assemblea viva un'intrinseca contraddizione di fondo: svolgere tale compito rendendo possibile la convivenza delle sue due anime, quella istituzionale e quella politica, cercando di non soggiacere al binomio imparzialità/neutralità (quest'ultima intesa come intermediazione tra le forze politiche contrapposte) essendo i Presidenti chiamati ad espletare funzioni di mediazione e garanzia della legalità parlamentare.

Appare dunque evidente come il Presidente d'Assemblea sia da considerarsi come un Giano bifronte, in costante tensione tra i due modelli di riferimento: da un lato quello inglese, in cui lo *Speaker* della Camera dei Comuni è una figura imparziale con un peso politico quasi insignificante; dall'altro quello americano, in cui lo *Speaker* della Camera dei

rappresentanti è politicamente esposto ed attivo, tanto da essere “spesso sovrapponibile al leader della maggioranza”.

Il clima di contestazione e delegittimazione che ha caratterizzato in maniera traumatica l'avvio della XVII legislatura, fortemente influenzata dagli accadimenti che hanno contraddistinto quella precedente, ha riversato i propri effetti anche su tale carica: difatti, con l'elezione di due personalità sconosciute all'elettorato – e assolutamente prive di una precedente esperienza parlamentare – ai più alti scranni dei due rami del Parlamento, è stata confutata, seppur in maniera parziale, la convenzione pluridecennale inaugurata con la torsione maggioritaria del sistema politico.

La XVI legislatura, nel corso della quale si è esacerbata la contrapposizione tra le due figure di spicco della coalizione di centro-destra (Berlusconi-Fini), ha rappresentato un'espansione della connotazione politica e, al tempo stesso, un “punto di non ritorno” dal momento che il ruolo di Presidente di Assemblea è stato utilizzato come “contropotere, quasi idoneo a controbilanciare l'indirizzo politico del governo, e comunque in grado di frammentare la maggioranza”, causando un'eccessiva e talvolta controproducente sovra-esposizione politico/mediatica.

Proprio le ultime legislature hanno però testimoniato una deviazione rispetto a quanto inaugurato nel 1994. A partire da quella data è stato chiamato a rivestire tale ruolo un membro dello partito di appartenenza del Presidente del Consiglio neo-eletto al Senato; mentre alla Camera il leader della seconda ovvero terza forza della coalizione vincente, superando quanto delineato dai regolamenti del 1971, che avevano volutamente insistito sul ruolo di *super partes* e sulla funzione di garanzia rispetto al tema dell'anima istituzionale.

Il volume è il frutto di una serie di riflessioni tenutesi nell'ambito di un convegno organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli (CESP) e che, oltre a vantare la partecipazione di autorevoli contributi, ha il merito di tenere sempre in costante riferimento le contingenze storico-politiche, di cui si cerca di dare conto per spiegare i procedimenti parlamentari e le prassi applicative, che non devono essere tralasciate perché “il diritto parlamentare, come tutto il diritto costituzionale, è profondamente radicato nella storia, e di questa ha bisogno come elemento non accessorio e marginale, ma costitutivo ed essenziale”.

L'opera, introdotta dai contributi da Nicola Lupo, Eduardo Gianfrancesco e Claudio De Cesare, è articolata in quattro sezioni: la prima, relativa all'organizzazione delle Camere; la seconda, che descrive i rapporti con gli altri organi costituzionali; la terza, che rappresenta un approfondimento sulle relazioni internazionali ed infine la quarta, relativa ai Presidenti delle Assemblee regionali.

Nei saggi introduttivi, il taglio dei contributi è alquanto generale. Viene sottolineato più volte come nell'assolvere il ruolo di Presidente di Assemblea possa prevalere l'anima politica, proprio in ragione del background della persona chiamata a rivestire tale ruolo,

ossia quello di essere un abile leader politico. Perciò l'elezione di taluni soggetti sarebbe la testimonianza di una decisione presa in sede di accordo di coalizione e confermata con la successiva uscita dalle coalizioni stesse (di cui né è la dimostrazione la stessa Presidenza Fini).

Nei passaggi successivi, invece, il Presidente è considerato nella poliedricità delle funzioni che esso, per sua natura, è chiamato a svolgere. Innanzitutto in riferimento al delicato tema dello statuto dell'opposizione e, dunque, in considerazione della sua funzione di organo garante rispetto alla dinamica dei rapporti tra maggioranza e opposizione. Si sottolinea come il passaggio ad un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, se da un lato ha contribuito a rafforzare la posizione del Governo e della sua maggioranza, dall'altro non ha comportato né un rafforzamento di quelle che sono le prerogative spettanti in capo al Presidente, né tantomeno una risposta ai bisogni di garanzia delle opposizioni. Tale rafforzamento ha avuto luogo, seppur in maniera insufficiente, grazie a riforme regolamentari, che tuttavia, ad opinione di Vincenzo Camassina, riducono il Presidente al mero ruolo di interprete e garante del rispetto del regolamento. Sarebbe dunque auspicabile una migliore definizione degli statuti “dei principali protagonisti della vita parlamentare”, delimitando quelli che sono i poteri “esercitabili dal continuum Governo-maggioranza”.

Successivamente, negli approfondimenti curati da Francesca Biondi e Cristina Fasone, la figura e i poteri del Presidente sono analizzati tenendo in considerazione sia il rapporto imbastito con i gruppi parlamentari, in ragione della loro natura e dei diversi momenti della loro vita organizzativa, anche alla luce della riforma dei regolamenti parlamentari del 2012 (che hanno ampliato i compiti dell'Ufficio e del Consiglio di Presidenza); sia con i Presidenti delle Commissioni permanenti, chiamati a svolgere un ruolo complementare rispetto allo scranno più alto dell'Assemblea, nonostante le differenze che li caratterizzano (quorum per l'elezione, investitura, riconoscimento a livello costituzionale, alto livello di politicità, etc.)

Due approfondimenti che risultano di notevole interesse sono quelli di Luca Gori e Giovanni Piccirilli, relativi al ruolo e alle funzioni spettanti in capo ai Vicepresidenti e al Presidente provvisorio, non solo perché tali argomenti sono stati generalmente marginalizzati in sede scientifica, ma soprattutto per la dovizia di particolari con cui sono trattati nel volume in commento.

Il capitolo riguardante il ruolo svolto dai Vicepresidenti si concentra nel periodo che va dalla XII legislatura a quella tuttora in corso, ossia nell'arco temporale all'interno del quale nasce, si sviluppa ed entra in crisi il modello bipolare, cercando di evidenziare non solo l'aspetto relativo alle fonti del diritto parlamentare – modalità di elezione, attribuzioni, sostituzione momentanea e derivante da impedimento permanente, etc. –, ma, al tempo stesso, il profilo politico “che li ha resi (...) protagonisti sempre più attivi dell'attività parlamentare e governativa, soggetti della vita politica, partitica e culturale”.

Il focus di Giovanni Piccirilli, invece, si pone l'obiettivo di analizzare la figura del Presidente provvisorio che, sebbene difetti a livello regolamentare di una chiara definizione sia nel ruolo che nei poteri, è ritenuta degna di notazione in considerazione di due fattori: da un lato, in ragione delle decisioni preliminari assunte da tale carica, in grado di condizionare la vita della stessa Istituzione (si ricorda ad es. l'adozione da parte del Senato repubblicano del Regolamento del 1919); dall'altra, per la capacità da parte dell'organo di incidere sull'elezione del Presidente *pleno iure*. La *ratio* di tale figura, pur limitata a livello temporale e "alla monotonia dell'ordine del giorno", risponde ad una necessità di ordine epistemologico ed irrinunciabile, ossia quella di assicurare la presenza di un *Chairman* che garantisca un filo di continuità dell'Istituzione parlamentare.

Nella seconda parte del volume, invece, si analizza il cd. nucleo essenziale dei poteri attribuiti ai Presidenti nell'arco della sessione di bilancio, tenendo in considerazione non solo l'ambito strettamente normativo, ma anche il piano della prassi: dal potere di stralcio del contenuto proprio della legge sostanziale a quello di decidere l'ammissibilità degli emendamenti. Dall'analisi operata dall'autrice (Chiara Bergonzini) emerge come entrambi gli *Speakers* svolgano un ruolo di mediazione e di sintesi tra interessi contrapposti, finalizzato ad arginare una vera e propria degenerazione sistemica, ossia quella del Governo che cerca di "forzare i vincoli procedurali", rispetto al Parlamento che reagisce in maniera sommessa e senza alcuno strumento formale. Tali anomalie, che hanno manifestato la loro portata innanzitutto per quanto riguarda l'ambito della sessione di bilancio, hanno contribuito a quella che è stata definita dalla dottrina la torsione del ruolo presidenziale.

Le profonde trasformazioni che il sistema politico italiano ha affrontato negli ultimi decenni non hanno lasciato indenne la carica di Presidente d'Assemblea – così come quella del Capo dello Stato –, che ha subito un'evidente metamorfosi nel passaggio dall'imparziale magistratura d'Assemblea a quella di figura interventista, mostrando dunque la prevalenza dell'aspetto politico rispetto a quello istituzionale proprio di siffatta carica. Un'alterazione di tale portata va letta in considerazione dell'affermazione "del nuovo modello di parlamentarismo maggioritario", nella rottura delle coalizioni più o meno forzate – se non addirittura improvvisate – e nella "delegittimazione reciproca tra i due disomogenei blocchi politici".

Come evidenziato da Federico Furlan, attraverso i poteri spettanti ai Presidenti (quali lo strumento della programmazione lavori, gli interventi nell'ambito del procedimento legislativo, la supervisione sulle procedure di indirizzo e controllo), le personalità che si sono avvicinate a siffatto ruolo hanno partecipato a livello politico alle decisioni/attività della maggioranza di governo, mettendo in crisi o comunque condizionando irreversibilmente il cd. dogma dell'imparzialità. "I Presidenti di Assemblea sono stati risucchiati nell'agone politico diventando co-responsabili dell'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza e smarrendo quella terzietà ed

equidistanza dalle parti politiche che faticosamente avevano conquistato tra il 1976 e il 1994”.

Nell’ultimo capitolo della seconda parte, a cura di Francesca Rosa, viene analizzata la figura del Presidente in considerazione della eterogenea giurisprudenza della Corte Costituzionale, non solo in virtù della relazione sussistente tra questi e gli altri componenti dell’Assemblea, ma soprattutto con riguardo al suo ruolo di giudice in merito all’interpretazione e all’applicazione del diritto parlamentare. Nel richiamare alcuni pronunciamenti, emerge lampante l’atteggiamento di chiusura della Consulta rispetto alla possibilità di riconoscere il ruolo di giudice del regolamento, in quanto ritenuto inidoneo ad assicurare la giustiziabilità del regolamento stesso.

Nella terza parte, il volume procede ad analizzare il ruolo assunto dallo *Speaker* in un’ottica internazionale: da un lato, grazie al saggio di Maria Dicosola, relativo alla cooperazione interparlamentare; dall’altro con il focus di Fabio Longo relativo alla politica estera e all’attività di rappresentanza. Si procede ad una lettura minuziosa della dimensione internazionale dell’attività dei Parlamenti e dei rispettivi Presidenti, quest’ultima estesa in maniera progressiva a partire dalla XIII legislatura sia in chiave bilaterale, attraverso specifici strumenti di diplomazia parlamentare (nei rapporti con la Spagna, il Portogallo, la Germania, la Francia, la Turchia e la Romania); sia con la più generica diplomazia multilaterale che si estrinseca nell’ambito della Conferenza europea dei Presidenti di Parlamento del Consiglio d’Europa, della Conferenza dei Presidenti dell’Unione europea e della Conferenza mondiale dei Presidenti dei Parlamenti dell’Unione interparlamentare.

Nell’ambito di tali conferenze, un interessante aspetto analizzato è quello relativo alle tematiche affrontate, ossia quelle del rafforzamento e della promozione della democrazia negli ordinamenti cd. consolidati e in quelli tutt’oggi in via di transizione che, sebbene nel saggio vengano definite di forte impatto politico, sono state trattate “con specifico riferimento al ruolo tecnico dei parlamenti e all’efficacia della cooperazione interparlamentare”.

Ulteriore ed interessante elemento approfondito è quello relativo alla tutela dei diritti fondamentali, tematica affrontata nell’ambito delle conferenze sovranazionali. Proprio quest’ultima è ritenuta la sede più opportuna in ragione del contributo che i singoli Parlamenti sarebbero in grado di offrire per il raggiungimento di tale obiettivo, qualora avessero la possibilità sia di condividere informazioni/esperienze, sia di avvalersi di strumenti di cooperazione, necessari alla promozione di azioni comuni. Tali concerti, concretizzatisi grazie alla Conferenza dei Presidenti dell’Unione europea, non si sono limitati ad un aspetto meramente tecnico, ma sono stati estesi alle politiche europee, assumendo dunque un carattere prettamente politico.

Nel trarre alcune osservazioni conclusive, la Dicosola sottolinea come, in questo ambito, il ruolo svolto dai Presidenti sia stato particolarmente prezioso poiché “possono

essere in grado di superare i limiti derivanti dalla natura articolata e complessa dei Parlamenti”.

Nell’ultima parte, la ricerca si concentra sull’evoluzione del ruolo svolto dai Presidenti delle Assemblee regionali, con riferimento ai loro poteri interpretativi e di vigilanza in merito al rispetto del regolamento e ai rapporti intessuti con i gruppi consiliari. Nel primo lavoro, Renato Ibrido focalizza la propria attenzione sulle prerogative dell’organo monocratico di governo delle Assemblee regionali, operando una distinzione tra il cd. principio monocratico e quello del policentrismo interpretativo, riconducendo al primo quei regolamenti consiliari che prevedono che i Presidenti siano coadiuvati da organi minori (quali giunte, commissioni o uffici di presidenza) dotati di funzioni di consulenza regolamentare; mentre al secondo, quei regolamenti che prevedono un decentramento delle competenze interpretative affidate ad organi non esclusivamente consultivi. Inoltre, l’autore identifica tre tipologie di “atteggiamento metodologico” che i Presidenti possono assumere nell’assolvere la propria funzione di interprete del Regolamento, distinguendo il metodo storico-casistico, l’analisi per canoni e argomenti e, infine, il metodo comparativo di risoluzione delle questioni regolamentari, che rappresentano forme di “etero-integrazione con i Regolamenti e la prassi delle Camere nazionali”.

L’ultimo saggio della parte quarta, curata da Giovanna Perniciaro, analizza la figura del Presidente di Assemblea regionale in relazione al rapporto che sussiste con i gruppi consiliari. La *ratio* di tale contributo appare di notevole e rinnovato interesse in virtù del recente decreto legge, recante disposizioni relative alla disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari e dell’obbligo di rendicontazione spettante loro. Partendo da alcuni brevi cenni relativi alle modalità di elezione del Presidente, l’autrice analizza in maniera piuttosto approfondita non solo le regole relative alla formazione dei gruppi consiliari ed il ruolo quasi notarile svolto dal Presidente nella fase di costituzione dei gruppi ordinari, ma soprattutto il quadro relativo alle regole di finanziamento, la cui verifica è attribuita alla Corte dei Conti.

Le riflessioni conclusive, a cura di Guido Rivosecchi, ripercorrono con un taglio meno particolareggiato, ma estremamente puntuale, gli elementi essenziali dell’intera trattazione. Focalizzandosi sull’importanza rivestita dal partito, come elemento endogeno alla forma di governo (da considerarsi come fattore metagiuridico), approfondisce il ruolo delle consuetudini e della prassi che, rispetto alle norme regolamentari piuttosto sommarie (cd. a fattispecie aperta), consentono di comprendere *tout court* le trasformazioni che hanno investito l’organo monocratico chiamato a presiedere l’Assemblea nella dinamica della forma di governo.

Giuliaserena Stegher