



G. SICA, *Prove di fiducia. Il presidente della Camera e il parlamentarismo nel periodo statutario*, Roma, Carocci, 2021, pp. 221*

L'Autore del volume, Giampiero Sica, documentarista parlamentare presso la Camera dei deputati, descrive il parlamentarismo nel periodo statutario, soffermandosi sul ruolo del Presidente della Camera, attraverso lo studio dell'istituto della fiducia.

Si ha quindi l'occasione di osservare gli albori di molti degli istituti che oggi regolano la vita all'interno delle due Camere, apprezzandone le differenze e le motivazioni che li hanno portati ad avere determinate caratteristiche. Grazie all'analisi di una tematica apparentemente specifica, il lettore viene guidato nella Camera dei deputati dell'epoca, nel racconto dei suoi protagonisti e delle loro parole. L'Autore ripercorre buona parte della storia pre-costituzionale italiana, attraverso i passi del Presidente della sua camera eletta.

Al momento della sua approvazione lo Statuto Albertino prefigurava una monarchia costituzionale, con un governo monarchico rappresentativo e un Re titolare del potere esecutivo.

In realtà, come sottolinea l'Autore, questo disegno fu ben presto trascurato nella pratica parlamentare, e pertanto, per analizzare la forma di governo è necessario integrare, alla lettura dello Statuto, l'analisi delle prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali. (p. 20)

Come ricorda puntualmente l'Autore, la dottrina è ancora oggi divisa sul momento di passaggio verso il regime parlamentare, ma concorda nel riconoscere che il Parlamento abbia gradualmente assunto un ruolo sempre più centrale.

Mancherebbe quindi il passaggio fondamentale, a segnare la metamorfosi verso un governo parlamentare inteso in senso monistico, sancendo la supremazia del Parlamento su quella del Re, come avvenuto nel XIX secolo in Gran Bretagna o durante la III Repubblica francese. (pp. 24-25)

La struttura messa in piedi dallo Statuto Albertino trova invece l'equilibrio su un sistema dualistico, basato sulla doppia fiducia: Re-Governo e Governo-Parlamento, in assenza di una definizione certa dei confini tra i poteri e con ampi spazi di intervento da parte del sovrano.

Secondo parte della dottrina riportata da Giampiero Sica, questo ruolo di mediazione e interpretazione della volontà del corpo elettorale da parte del sovrano, avrebbe contribuito allo sviluppo di un sistema partitico frammentato, in assenza dell'immediatezza nella comprensione

delle istruzioni da parte del Governo, che invece caratterizzava stati come il Regno Unito con il caratteristico sistema bipartitico.

Dunque, sostiene l'Autore, il sistema italiano non può essere inglobato nei modelli esistenti, troppo lontano dal modello monista inglese, ma deve, e può, essere analizzato nella sua unicità attraverso figure chiave come quella del Presidente d'Assemblea, la cui evoluzione riflette i mutamenti avvenuti sulla forma di governo.

A questo proposito, l'Autore individua nel meccanismo di elezione del Presidente un espediente parlamentare attraverso cui la Camera elettiva investiva di una seconda fiducia il Governo.

Il presidente del Consiglio dei ministri operava infatti sulla base di una prima fiducia concessagli dal Re, attraverso il c.d. «sincero esperimento», e successivamente, proponendo il nome per la carica di Presidente d'Assemblea, il Governo si sottoponeva ad una seconda prova di fiducia: quella della Camera. L'elezione del Presidente da parte dell'Assemblea sanciva quindi la fiducia di quest'ultima al Governo. Al contrario, la scelta di un candidato favorevole all'opposizione comportava, secondo il meccanismo della sfiducia costruttiva, l'assegnazione dell'incarico a formare un nuovo Governo da parte del Re proprio al Presidente neoeletto. Chiaramente, anche in questo caso, non vi era alcun obbligo reale da parte del Re, ma sussisteva un meccanismo di natura convenzionale. (p. 30).

Con la parlamentarizzazione della forma di governo, le prerogative reali gradualmente passarono nelle mani del Presidente del Consiglio dei ministri, tra cui il potere di aprire e chiudere le sessioni di lavoro del Parlamento. Tuttavia, risulta ancora una volta complicato stabilire con esattezza quale sia stata la volontà determinante nel prendere questa decisione. Secondo l'Autore, infatti, i casi andrebbero analizzati singolarmente, calandosi nello specifico contesto. Quello che resta chiaro è invece come l'esecutivo fosse titolare del potere di prorogare, sospendere e chiudere la sessione in corso, così come quello di chiudere la legislatura sciogliendo le Camere. (p. 33)

Si ricorda, come, tra le altre cose, ad ogni inizio di sessione occorresse eleggere nuovamente il presidente d'Assemblea e tutto il suo ufficio. Si assiste, in quel periodo, ad un regime di forte discontinuità e frammentarietà dei lavori parlamentari, in quanto questi potevano essere improvvisamente interrotti per volontà del Re o del Governo. I limiti imposti dallo Statuto Albertino erano molto blandi e questo permise, ad esempio, al Governo Crispi di ottenere una chiusura delle Camere per oltre sei mesi, durante il periodo dello Scandalo della Banca Romana.

È stato calcolato, come riporta l'Autore, che in 62 anni di Italia unita, 40 anni siano stati di vacanza parlamentare e solo 22 di attività effettiva.

Nonostante i moderati limiti imposti dallo Statuto Albertino, sarà proprio grazie alle disposizioni di quest'ultimo che sarà possibile per il sovrano revocare il Capo del governo, anche durante la dittatura fascista.

Nella seconda parte del volume, dopo aver ricordato i vari edifici del Parlamento, l'Autore si concentra sull'analisi dei Presidenti della Camera. Decisivi furono gli anni tra il 1848 e il 1852, in cui la Camera espresse, attraverso l'elezione del suo Presidente, la propria contrarietà alla politica estera del Governo. Parallelamente, però, sono anni che si caratterizzano anche per la

supremazia del Sovrano, il quale, attraverso lo strumento dello scioglimento, riesce a controllare una Camera in aperto contrasto con il Governo, dimostrando di essere l'ultimo titolare dell'indirizzo politico del Regno. D'altra parte, successivamente al 1852, anche il ruolo del Presidente della Camera tornerà ad essere più neutro, abbandonando quella piccola parentesi che lo aveva visto avvicinarsi alla figura dello Speaker statunitense, quasi al pari di un leader politico.

A sancire questo cambiamento sarà il primo «connubio» di Cavour, attraverso la candidatura di Rattazzi nel 1852. In mancanza di sistemi di raccordo tra Governo e Parlamento, Cavour inaugura la prima convenzione costituzionale per cui l'elezione del Presidente della Camera corrispondeva ad una seconda fiducia, questa volta da parte del Parlamento, del Governo in carica.

Nel 1852, proponendo come Presidente un rappresentante della Sinistra Storica, viene inaugurata una tradizione convenzionale che vede l'Assemblea agire come organo di verifica, di tale accordo di governo (p.72).

Il primo caso di sfiducia costruttiva nasce da una delle crisi più durature dell'epoca statutaria, che vide prevalere il Parlamento. Nel 1869 il terzo governo Menabrea venne sfiduciato attraverso l'elezione a Presidente della Camera di Giovanni Lanza, Menabrea presentò, pertanto, le dimissioni al Re, il quale si ritrovò ad incaricare Lanza. In realtà, il primo Governo Lanza fu formato da Quintino Sella, il quale, com'è noto, tenne per sé il ministero delle Finanze, per lasciare a Lanza la Presidenza e il Ministero degli interni.

Questo primo episodio racconta una vittoria del Parlamento su tutti i fronti. In realtà all'interno della dialettica istituzionale, il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo non prevarrà mai come accadde invece nei modelli inglesi e francesi sul Capo dello Stato. Il Sovrano però, come dimostra quest'ultima vicenda, si ritrova a dover tener conto del rapporto di fiducia che lega il Governo con la Camera (p.91)

Ancora un secondo episodio nel 1878 delinea un altro caso di sfiducia costruttiva *ante litteram*, (p.96) quando la mancata elezione di Biancheri e l'elezione di Cairoli, fanno sì che il Re Umberto I si comporti esattamente come il padre nove anni prima: incarica per la formazione del nuovo Governo il neoeletto presidente della Camera. Questi due casi rappresentano una forma di ingerenza estrema della Camera nel rapporto tra Governo e Parlamento. Dimostrano altresì l'esistenza di un rapporto duale di fiducia e la capacità di adattamento di un sistema non razionalizzato, anche attraverso strumenti che oggi definiremmo pienamente attuali.

Su richiesta dello stesso Giolitti viene inaugurato un sistema di fiducia preventiva, durante la votazione del suo secondo governo. Si stabilisce così una nuova fase del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo attraverso una nuova convenzione costituzionale (p.142). In una prima fase, in particolare dal 1904 al 1909, le due convenzioni furono mantenute simultaneamente, con la votazione del Presidente della Camera che ancora manteneva un significato fiduciario. A partire dal 1909, attraverso l'approvazione dell'«indirizzo di risposta al discorso della Corona» venne effettuata la prima votazione fiduciaria, utilizzando un atto in vigore da più di 50 anni, non più come un mero atto di deferenza nei confronti della Corona, ma come il primo vero atto di fiducia al secondo Governo Giolitti.

L'introduzione di questa convenzione avrà degli effetti sulla presidenza delle Camere, allungando significativamente la durata in carica dei Presidenti, i quali precedentemente, si alternavano con una media di un Presidente all'anno. Non solo, come sottolinea l'Autore, l'applicazione di questa nuova convenzione cambierà anche la figura stessa del Presidente, che vestirà dei panni ancora più imparziali. Questo anche grazie ad un'ulteriore novità, ossia le legislature a sessione unica, presiedute da uno stesso presidente di assemblea.

In effetti, l'ultima presidenza dello Stato liberale, presieduta da De Nicola, durerà in carica dal 1920 al 1924, fino alla decisione di quest'ultimo di non candidarsi nel listone fascista. (p. 150)

Un terzo elemento modificherà il ruolo del Presidente inteso come organo di raccordo tra Governo e Parlamento: l'introduzione dei Gruppi parlamentari all'interno della compagine organizzativa della Camera. Organi intermedi che sostituiranno in parte il Presidente in questa sua funzione. (p.151)

Nel sesto capitolo l'Autore analizza la morte del Parlamento durante il periodo fascista. Dal punto di vista del tema trattato dal volume, in realtà, almeno fino al 1924, l'istituto della fiducia, così come si era sviluppato, resta ancora in vigore. Nel 1922 viene votata, infatti, la fiducia preventiva e, allo stesso modo questo accade nel 1924.

L'Autore evidenzia come, la fiducia venne votata il 7 giugno 1924, tre giorni prima della scomparsa dell'On. Matteotti. Scrive, inoltre, di come la secessione dell'Aventino prese vita sì, nelle aule del Parlamento, ma durante il periodo di aggiornamento della Camera, che rimase ferma dal 13 giugno al 12 novembre (p.166). Nel frattempo, tuttavia, e ben dopo il delitto Matteotti, sarà il Senato a votare per la prima volta l'indirizzo di risposta al discorso della Corona come voto fiduciario al governo Mussolini (p. 169).

Coerentemente allo sgretolarsi del sistema parlamentare, dopo il 1924, verranno abbandonate molte di queste convenzioni: nel 1929, '34 e '39 l'indirizzo di risposta al discorso della Corona sarà approvato con il metodo plebiscitario del voto per acclamazione. (p. 171)

Per quanto riguarda il ruolo del Presidente della Camera, con l'ascesa della dittatura fascista, scomparve anche il suo compito di proteggere le prerogative dei singoli parlamentari, tutelando i loro diritti individuali all'interno del Parlamento. Come viene raccontato nel volume attraverso alcuni gravi episodi, si arriverà addirittura all'uso della violenza sui membri del Parlamento.

Com'è noto, la Camera dei deputati verrà sostituita nel 1939 dalla Camera dei fasci e delle corporazioni: in un primo momento la sua presidenza resterà in mano a Costanzo Ciano, prima di allora Presidente della Camera. Successivamente, Dino Grandi conserverà anche il Ministero di Grazie e Giustizia, mettendo fine anche a qualsiasi residuo di imparzialità del Presidente.

Il principio di imparzialità è in realtà un principio molto diverso da come lo intendiamo riferendoci all'epoca repubblicana. Nel periodo statutario era, infatti, un carattere 'interno' all'assemblea, strettamente attinente alla direzione dei valori. Mancava in quel caso, una qualsiasi caratteristica di garanzia esterna, che assumerà la figura solo dopo il 1948 (p.198). Nonostante, quindi, il rapporto fiduciario che incarnava la figura del Presidente durante il

periodo statutario, l'imparzialità rimane una caratteristica duratura nei Presidenti della Camera di quel periodo. Non a caso, una volta introdotto il meccanismo di fiducia preventiva, emerse più chiaramente l'imparzialità del Presidente. L'Autore vuole così superare una tradizionale distinzione che vede la «presidenza di maggioranza» dal 1848 al 1876 e la «presidenza imparziale» successiva alla Presidenza Crispi del 1876 (p.188). Quest'ultimo, fu il Primo presidente della sinistra storica e il primo a non partecipare, successivamente alla sua elezione a Presidente della Camera, alle votazioni parlamentari. Convenzionalmente quindi, si attribuisce a tale evento l'inizio di un periodo di maggiore imparzialità della figura del Presidente. Tuttavia, l'Autore argomenta come, prima di tale data, rari siano stati i casi in cui il Presidente avrebbe esercitato la sua parzialità, favorendo la propria maggioranza parlamentare durante i lavori della Camera, un comportamento visibile anche nei discorsi di insediamento dei vari Presidenti. (p.191)

L'Autore si sofferma poi su un'importante figura, emblematica all'interno di questo discorso. Si tratta del Presidente Biancheri, la cui autorevolezza e imparzialità fu sempre riconosciuta da tutte le fazioni, tanto da presiedere assemblee a maggioranza sia di destra che di sinistra. Egli fu Presidente della destra storica dal 1870 al 1876 e, successivamente, con la sinistra, venne eletto per ben sei volte a patire dal 1884, collezionando 18 mandati totali e dimostrando come alla figura del Presidente, ben prima del 1976, venivano attribuite le caratteristiche di neutralità nella direzione dei lavori (p. 194).

Successivamente al 1903, per circa un quindicennio, si posero le basi della presidenza imparziale vera e propria, interrotta dall'avvento del regime fascista e dalla conseguente strumentalizzazione del Parlamento (p. 202). Il percorso di depoliticizzazione riprende poi con l'esperienza dell'Assemblea costituente, a seguito della quale il Parlamento assume per la prima volta piena indipendenza, viene razionalizzato l'istituto della fiducia e la figura del Presidente diventa un organo *super partes* e di garanzia.

Dunque, attraverso l'evoluzione della figura del Presidente della Camera, l'Autore fornisce numerosi spunti per raccontare il parlamentarismo dell'epoca statutaria. Gli episodi raccontati, attraverso le fonti riportate dall'Autore, tra cui svariate discussioni parlamentari, nella loro originalità, arricchiscono di particolari anche gli avvenimenti storici più noti, mettendo in luce la posizione privilegiata dell'Autore. L'argomentazione coerente e scorrevole rende il volume comprensibile e di interesse per qualsiasi pubblico. Inoltre, numerose sono le riflessioni che possono scaturire dalla sua descrizione degli istituti parlamentari dell'epoca. Il lettore arriva così a comprendere l'evoluzione della forma di governo italiana tramite il punto di vista offerto da una figura dalla trasversale imparzialità, una caratteristica che, come viene messo in luce dall'Autore, ha caratterizzato la Presidenza della Camera anche durante il periodo statutario.

Valeria Vanacore