

FEDERICO MOHRHOFF

**Introduzione ad uno studio sugli aspetti storico-politici,
giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari
dell'Istituto presidenziale del Parlamento italiano
(1848-1963)**

Da Gioberti a Leone e da Coller a Merzagora

**L'attività politico-parlamentare dei Presidenti e dei V. Presidenti
della Camera dei deputati e del Senato**

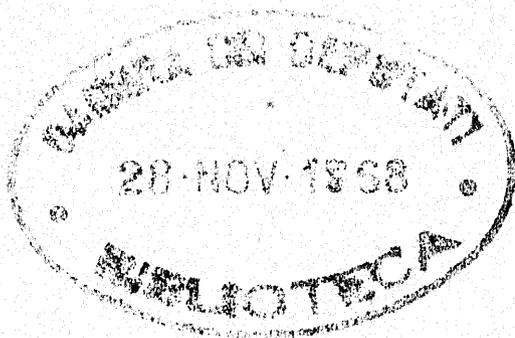
EDITORE COLOMBO

FEDERICO MOHRHOFF

**Introduzione ad uno studio sugli aspetti storico-politici,
giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari
dell'Istituto presidenziale del Parlamento italiano
(1848-1963)**

Da Gioberti a Leone e da Coller a Merzagora

**L'attività politico-parlamentare dei Presidenti e dei V. Presidenti
della Camera dei deputati e del Senato**



EDITORE COLOMBO

SOMMARIO

CAPITOLO I

Configurazione storico-politica dell'Istituto presidenziale del Parlamento italiano.

- L'Istituto presidenziale alla luce di una considerazione organica e unitaria della storia politico-parlamentare italiana.
- Cavour ed il Parlamento subalpino.
- Destra e Sinistra nel Parlamento nazionale.
- La caduta della Destra e l'avvento della Sinistra al potere.
- Il trasformismo.
- Il sorgere del movimento socialista in Italia.
- Dalla reazione all'avvento del liberalismo giolittiano.
- La crisi del liberalismo ed il trapasso verso la dittatura fascista.
- Il nuovo Parlamento della Repubblica italiana.
- Evoluzione, sviluppo, trasformazione dell'Istituto presidenziale sotto il profilo storico, giuridico e morale.
- Il contributo dato dai Presidenti e V. Presidenti delle Camere italiane all'unificazione politica, economica e finanziaria dell'Italia.

CAPITOLO II

Politicità e discrezionalità delle funzioni dei Presidenti di Assemblee legislative.

- Influenza della funzione presidenziale su tutta la vita pubblica del Paese ed in particolare sul funzionamento delle Assemblee legislative sull'andamento delle sedute e sul corso dei lavori legislativi.

- La nomina del Presidente quale riflesso di una concezione politica e dello stesso grado di indipendenza e di autonomia riconosciuto al Parlamento.
- Il sistema elettivo quale strumento insostituibile di libertà e di indipendenza delle Assemblee elettive.
- Lo *Speaker* anglosassone: differenze tra lo *Speaker* della Camera dei Comuni, magistrato e giudice imparziale nella direzione dei dibattiti, e lo *Speaker* della Camera dei rappresentanti negli Stati Uniti d'America, uomo essenzialmente politico che può e deve conservare, anche nell'alto ufficio lo spirito del partito cui appartiene.
- I Presidenti di Assemblee legislative francesi: assoluta imparzialità nella direzione dei dibattiti e nella applicazione delle norme regolamentari; assenza di un vero e proprio potere discrezionale, in merito alla soluzione di problemi e di questioni di carattere costituzionale.
- Il tipo ideale di Presidente di Assemblee legislative.

CAPITOLO III

Configurazione politico-costituzionale dell'Istituto presidenziale delle Assemblee legislative.

- Garanzia di indipendenza delle Assemblee legislative.
- Elettività e tecnicità delle funzioni presidenziali.
- Il Presidente organo della Camera; *la prassi presidenziale.*
- Il ruolo e le attribuzioni del Presidente delle Camere nella Costituzione del 1947.
- A) Attribuzioni di natura parlamentare: 1) potere direttivo dei dibattiti assembleari e dei lavori parlamentari; 2) potere disciplinare e di polizia interna della Camera; 3) potere di nomina di Giunte e Commissioni speciali; 4) potere di proclamazione delle votazioni e delle deliberazioni dell'Assemblea - *Insindacabilità degli interna corporis.*
- B) Attribuzioni di natura politica: atti discrezionali del Presidente della Camera; atti bicamerali non legislativi.
- C) Attribuzioni di natura costituzionale: 1) potere di convocazione straordinaria della Camera; 2) consultazione con il Presidente della Repubblica prima dello scioglimento della Camera; 3) potere di convocazione del Parlamento in seduta comune - Accertamento dell'impedimento, temporaneo o permanente, del Presidente della Repubblica.

CAPITOLO IV

Evoluzione storico-costituzionale dell'Istituto presidenziale del Parlamento italiano.

- L'Istituto presidenziale nel Parlamento subalpino, nel Parlamento del Regno d'Italia e nel nuovo Parlamento repubblicano.
- Evoluzione storica dell'Istituto: A) Dal 1848 al 1920: apartiticità e superiorità del Presidente, inteso come organo neutrale della Camera per garantire l'attività dell'Assemblea; *spoliticizzazione* del Presidente - Da Vincenzo Gioberti a Giovanni Lanza, da Francesco Crispi a Giuseppe Marcora, da Vittorio Emanuele Orlando a Enrico De Nicola; B) Il periodo fascista: squalificazione dell'Istituto presidenziale, e involuzione costituzionale dei rapporti fra esecutivo e legislativo; C) Il nuovo Parlamento repubblicano: l'efficienza tecnica ed il prestigio politico dell'Istituto presidenziale - Da Giovanni Gronchi a Giovanni Leone - Assoluta mancanza, nella Camera Alta italiana, di quella dialettica dei partiti, che è la vita stessa delle Assemblee legislative - Da Andrea Coller a Tommaso Tittoni, da Ivanoe Bonomi a Cesare Merzagora - Le nuove caratteristiche dell'Istituto presidenziale nel Senato della Repubblica.
- Conclusione.

CAPITOLO I

Configurazione storico-politica dell'Istituto presidenziale del Parlamento italiano

Le ragioni del presente lavoro, che apparirà piuttosto capillare e circostanziato, pur senza sacrificio di quelle che sono le imprescindibili esigenze della sintesi, si possono rinvenire nel preciso convincimento che solo la ricostruzione viva ed attenta delle peculiari caratteristiche che servono ad individuare il profilo autentico di istituti rilevanti sul piano costituzionale e politico, quale indubbiamente è l'Istituto presidenziale del Parlamento italiano, contribuisca a dare una più chiara e fedele nozione delle situazioni storiche.

Le modalità di nomina, le attribuzioni, i poteri dei Presidenti delle Assemblee parlamentari, come i caratteri fondamentali che tale Istituto presidenziale riveste in riguardo al più generale ordinamento istituzionale, si inquadrano naturalmente nelle condizioni storico-costituzionali del Paese e ne ripetono, per così dire, i tratti fondamentali. Donde una duplice possibilità di indagine: da un lato in ordine al rilievo che questo Istituto assume nell'ambito della stessa attività che promuove e modera le sue forme; in ordine, dall'altro, alla dialettica in virtù della quale, cioè, l'Istituto presidenziale opera e si risolve nei suoi rapporti esterni alla vita del Parlamento.

In Italia e in Francia, ad esempio, il Presidente dell'Assemblea parlamentare è stato di quando in quando il rappresentante della Corona presso la Camera, il *leader* della maggioranza,

l'organo fiduciario del Governo, il rappresentante del Parlamento in opposizione con l'esecutivo o almeno in contrasto con esso, l'imparziale dirigente dei lavori parlamentari al di sopra delle parti, anche se una graduale trasvalutazione dell'Istituto si è andata generalmente delineando verso forme e modi che, svincolandosi sempre più dalla condizione ristretta di parte in causa, lo elevano decisamente ad organo di garanzia costituzionale.

È chiaro, per questi motivi, che soltanto una considerazione organica e unitaria della storia del nostro Paese dal 1848 ai nostri giorni, accompagnata da una coraggiosa e ben definita presa di posizione, può giovare ad intendere lo sviluppo e la trasformazione dell'Istituto presidenziale del Parlamento italiano. La nostra storia parlamentare è, sotto questo riguardo, ricca di insegnamenti e di dati interessantissimi che danno modo di acquistare una grandissima familiarità con lo spirito degli uomini grandi e modesti che dall'alto del seggio presidenziale hanno contribuito all'affermazione degli istituti democratici nel nostro Paese.

Non sarà cosa vana, pertanto, ricostruire rapidamente le vicende del Parlamento subalpino e, successivamente, di quello italiano, giacché all'indomani del centenario della formazione dell'Unità italiana, sarà bene volgere uno sguardo al lontano passato, per avere un'idea dell'obbligo di gratitudine che ci lega a quegli uomini che, con grande disinteresse, dedicarono la loro vita alla costruzione di una Italia rispettata e stimata in tutto il mondo.

Gli esordi del Parlamento subalpino non furono felici. Il ricorso che i moderati fecero al proclama di Moncalieri per vincere, con le nuove elezioni, le resistenze democratiche, diede i frutti sperati, ma in sé non era un sistema raccomandabile, in quanto apriva la via agli interessi sovrani. Il « connubio », cioè l'unione del centro destro e del centro sinistro, diede al Cavour una salda base parlamentare, non però una posizione di comando, e tanto meno una larvata dittatura; alle ali della Camera, in

vigile opposizione, rimanevano i conservatori di destra e i democratici di sinistra.

La struttura della Camera subalpina nel suo ampliarsi in Parlamento nazionale subì una sensibile modifica, perché in luogo della maggioranza cavouriana (una specie di grande partito di centro) con due opposizioni alle ali, si ebbero due partiti a fronte, il governativo e l'opposizione, la Destra e la Sinistra.

I due rappresentanti rispecchiavano il doppio modo col quale s'era compiuta l'unità italiana: l'indirizzo politico liberale monarchico del Cavour con i suoi metodi legali e diplomatici, e l'azione democratica, volontaristica, rivoluzionaria dei garibaldini e dei mazziniani. Il distacco, tuttavia, era destinato a diminuire, a rendersi meno sensibile nel decennio seguente, fino ad annullarsi quasi del tutto nell'età del trasformismo.

L'esaurirsi della Destra sfociò nella cosiddetta « rivoluzione » parlamentare del marzo 1876 e nell'avvento al potere della sinistra, guidata da uno dei suoi uomini più preparati e temperati, di stampo piemontese, Agostino Depretis. Nulla di rivoluzionario nel fatto; se mai la prova di un normale avvicinarsi dei partiti, o meglio delle « correnti » e, quindi, di un consolidarsi dell'istituto parlamentare. Destra e Sinistra apparvero, allora, quali erano di fatto: non due partiti distinti, « disciplinati e tutti di un pezzo », ma un solo partito abbracciante tutti i ceti politici che avevano creato l'unità e variamente colorato dalle memorie del passato.

Tuttavia, il trasformismo rischiava di svuotare di significato la funzione del Parlamento, abbassando, nello stesso tempo, l'atmosfera morale della vita politica italiana. Quanto mai esso giocò, indirettamente, a valorizzare l'importanza ed a stimolare la vivacità combattiva dell'Estrema Sinistra in formazione e di per sé ancora debole e incoerente. Anche Crispi, dopo aver definito il trasformismo un « incesto parlamentare », accettò il Ministero degli interni nel Gabinetto Depretis e, quando poi fu presidente, si bilanciò tra i diversi partiti della Camera,

chiamando al Governo, secondo l'opportunità, uomini di Destra e di Sinistra.

L'insufficienza politica e morale della classe dirigente italiana apparve manifesta di fronte al Movimento socialista che si venne affermando in Italia intorno al 1890, quando le discussioni sulle riforme da introdurre nell'ordinamento parlamentare per ristabilire la dialettica del divenire politico, annegata e dispersa nella pratica del trasformismo, stavano toccando un punto morto. La tesi conservatrice — che sosteneva la necessità di ritornare ad una forma di Governo costituzionale puro, quale esso era delineato nello Statuto, con la responsabilità, cioè, dei ministri verso la Corona anziché verso il Parlamento, considerato usurpatore dei diritti statutari di quella — parve tradursi in atto col programma che il Pelloux presentò alla Camera il 4 febbraio 1899 per l'approvazione delle leggi intese ad aumentare le facoltà discrezionali del potere esecutivo ed a registrare correlativamente le possibilità di discussione e di critiche del Parlamento e della stampa.

Fu questo uno dei momenti più critici per la vita stessa degli istituti parlamentari; dal dicembre 1891 la Camera non aveva potuto dare alla Corona un chiaro indirizzo per le successioni dei Presidenti dimissionari; con le riforme proposte, poi, lo si voleva quasi esautorare dalla vita pubblica italiana per confinarlo in un ruolo non conforme a quello di un Parlamento degno di tale nome.

Siffatta ondata di reazione, però, finì — com'è noto — con la netta vittoria delle tendenze democratiche: la Sinistra costituzionale di Zanardelli e Giolitti si fuse con l'Estrema Sinistra durante le vicende di una memorabile battaglia parlamentare, nel corso della quale vennero anche delineandosi quelli che dovevano essere i caratteri peculiari dell'Istituto presidenziale e dei relativi poteri, quali risultarono poi dal regolamento del luglio 1900.

La volontà di realizzare una democrazia parlamentare, di avviare il Paese verso un periodo di più ardite e moderne

riforme, di abbattere nei limiti del possibile il diaframma tra le forze socialiste e quelle liberali, si concretò nel decennio giolittiano. Il ritorno di Giolitti aveva un duplice significato: da un lato, stava ad indicare il desiderio unanime di continuare quel metodo di Governo liberale che già era stato instaurato da Zanardelli; dall'altro, esso segnava il passaggio dal liberalismo puramente politico al liberalismo sociale. La concezione di un liberalismo che non è più astratto, ma si sostanzia di un contenuto e si ispira ad un fine sociale è la concezione politica giolittiana. Il merito principale del Giolitti fu quello di avere compreso la necessità dei tempi nuovi, relativamente al movimento proletario e di aver applicato di fronte ad esso il metodo liberale, incanalando il movimento nelle vie evoluzioniste e facilitando, insieme con l'ascensione delle masse, la loro inserzione nella vita dello Stato.

È stato detto che la politica giolittiana ha dissolto i partiti. Ciò non è vero: è esatto invece che mentre le ali estreme della vita politica italiana (e quindi del Parlamento) si rafforzavano e si precisavano, i partiti tradizionali perdevano vigore e sembravano velati dalla nebbia dell'istinto; alla maggioranza fedele di cui Giolitti poteva disporre a Montecitorio, non corrispondeva nel Paese un saldo organismo politico.

Così, nella nuova Camera, uscita dalle elezioni del 1913, si accentuò il predominio dei conservatori che chiamarono al Governo Antonio Salandra.

Gli eventi successivi sono troppo noti per essere ricordati nei dettagli. Superata la drammatica settimana rossa, il Governo fu sorpreso dalla sopraggiunta guerra europea.

E, dopo la guerra, la crisi del liberalismo e l'avvento della dittatura fascista, che travisa le funzioni del Parlamento e la stessa essenza dell'Istituto presidenziale delle Assemblee legislative. Il fascismo — secondo alcuni — non fu altro che la estrema conseguenza di quella « squallida prassi trasformistica », iniziata da Cavour e successivamente seguita da Depretis, Crispi e Giolitti, che lentamente aveva abbandonato i tradizionali prin-

cipi della morale politica e svilito gli istituti del sistema parlamentare. Mussolini fu il maestro dei maestri in tale arte, con la quale spezzò ogni resistenza superstite, intrecciando alleanze tattiche con tutti, neutralizzando tutti.

E, se il fascismo fu il punto di arrivo di una crisi profonda di natura fondamentale etica, radicata nella nostra storia dai secoli di dispotismo e aggravata via via lungo il corso incerto della vita dell'Italia unita, maggiore consistenza e rilevanza costituzionale assume il sistema parlamentare risuscitato dopo la caduta del fascismo e l'avvento della Repubblica. Il problema politico italiano ha così trovato una adeguata soluzione proprio entro il sistema politico liberale; ciò va riconosciuto in grandissima parte come merito del popolo italiano che, messo di fronte alle tragiche necessità della sconfitta, dell'invasione, della fame, dell'anarchia, ha rivelato doti di resistenza e di slancio coraggioso.

* * *

Il presente saggio si propone, quindi, di studiare a fondo l'evoluzione, lo sviluppo, la trasformazione dell'Istituto presidenziale del Parlamento italiano, nel quadro storico testè delineato, sotto il profilo politico, giuridico e morale, al fine di individuare, attraverso la sistematica investigazione di fondo su cui esso è basato, il contributo fornito dai Presidenti e Vicepresidenti delle Camere italiane alla unificazione politica, economica e finanziaria dell'Italia.

Il lavoro si apre con un accenno all'origine dell'Istituto presidenziale ed alle ragioni che hanno determinato la sua creazione ed il suo carattere di organo insostituibile per la vita stessa del Parlamento e per l'ordinato e regolare svolgimento delle sue funzioni. Sempre da un angolo di visuale storico-politica si sono esaminate, quindi, le caratteristiche dell'Istituto, vigente lo Statuto albertino e, pertanto, prima in presenza di un regime costituzionale puro e, successivamente, di un regime parlamentare che ha molti punti di contatto col modello classico inglese.

Si è studiata la sua lenta e progressiva evoluzione culminante col definitivo affermarsi dei poteri insindacabili del Presidente, in seguito all'approvazione del regolamento del 1° luglio 1900. Successivamente, si è posta in luce l'involuzione dell'Istituto presidenziale durante il ventennio fascista, allorché la concezione accentratrice della dittatura rese il Presidente della Camera e del Senato niente altro che uno strumento del sistema totalitario instaurato dopo la marcia su Roma: il che, praticamente, significa la esautorazione del Parlamento e la devoluzione delle sue funzioni all'esecutivo, con conseguente violazione della teoria classica della divisione dei poteri. Ed, infine, sono state sottolineate le nuove caratteristiche assunte dall'Istituto, in seguito all'avvento della Repubblica e sotto la spinta e l'impulso dei primi Presidenti del nuovo Parlamento repubblicano, da Gronchi a Leone, da Bonomi e De Nicola a Merzagora.

Sotto il profilo giuridico-costituzionale, l'istituto presidenziale è stato studiato onde ricercare i principî che — al di fuori di ogni considerazione storico-politica — ne hanno determinato la creazione e la lenta, ma progressiva evoluzione. Si sono così ricercati punti di contatto con gli analoghi Istituti degli ordinamenti stranieri, per concludere che il Presidente di Assemblee legislative italiane, pur avendo preso le mosse dall'esempio francese, si avvia ormai, attraverso un inarrestabile processo giuridico-costituzionale, a ricalcare le orme dei modelli anglosassoni in cui lo *speaker* appare il vero *dominus* del Consesso.

Si è, quindi, analizzato l'Istituto sotto il profilo regolamentare, attraverso una paziente disamina delle vicende subite dai nostri regolamenti parlamentari. Si sono così studiate tutte le riforme proposte, le numerose modifiche adottate, le questioni costituzionali via via affrontate e risolte e, infine, si è anche accennato all'annosa questione della riforma del Senato che — com'è noto — sorse all'indomani della sua prima costituzione, sia sotto lo Statuto albertino, che vigente la Costituzione del 1947. D'altra parte, per meglio caratterizzare l'Istituto in parola, si è ritenuto di non dover omettere — sempre sotto il pro-

filo regolamentare delle prerogative dei membri del Parlamento e delle immunità parlamentari, di cui il Presidente è stato e sarà sempre il più tenace difensore — il ricordo del grave problema dell'ostruzionismo parlamentare, sin da quando tumulti violenti insorsero già col Presidente Colombo (che era uomo egregio, ma legato ai reazionari) allorché egli tentò di coartare la volontà del Parlamento.

Il saggio prosegue, quindi, presentando un quadro cronologico dei Presidenti della Camera e del Senato, corredato da un'analisi con relativo commento dei discorsi di insediamento, reso ancor più interessante da una ricerca delle caratteristiche peculiari dimostrate da ciascun Presidente ed accompagnate da cenni biografici e dall'elencazione della specifica attività presidenziale soprattutto in materia regolamentare e costituzionale. Non manca un accenno ai vari interventi, nonché alle commemorazioni tenute da ciascun Presidente, in quanto è convinzione di chi scrive che anche esse servono a meglio qualificare le caratteristiche delle personalità che si succedettero nell'alto Ufficio.

La trattazione si estende anche allo studio di quelli che sono gli aspetti salienti dei Presidenti della Camera e del Senato, visti soprattutto in relazione al particolare periodo politico in cui ebbero la ventura di presiedere uno dei due rami del Parlamento italiano, allo scopo di individuare come gli avvenimenti politici abbiano potuto influenzare lo stesso esercizio delle funzioni presidenziali.

Si è quindi cercato di studiare l'Istituto presidenziale sotto il profilo statistico, notando come esso sia servito, in moltissimi casi, come trampolino di lancio, come viatico per l'attribuzione di ulteriori uffici nel campo politico. Ad esempio, un'altissima percentuale dei Presidenti di Assemblea ebbero poi l'incarico di costituire un Ministero; altri, invece, furono chiamati a ricoprire la carica di Capo dello Stato.

È stato infine affrontato l'argomento centrale di tutta l'opera e cioè l'individuazione del contributo dato dai Presidenti e dai

Vicepresidenti del Parlamento italiano all'unificazione d'Italia, sia da un punto di vista politico, che economico, morale e finanziario. Si è cercato, pertanto, attraverso un'attenta disamina dell'attività svolta da ciascuno, di determinare in quale modo essi abbiano contribuito con la loro opera, col loro esempio, con le loro iniziative, con i loro studi al consolidamento degli istituti democratici, e soprattutto di quelli parlamentari, in un Paese che per la prima volta si affacciava sul palcoscenico della politica mondiale e che, per la sua recentissima costituzione, non poteva vantare alcuna tradizione politica o parlamentare. In particolare si è voluto porre l'accento sul contributo dato all'evoluzione del Parlamento e, nel suo seno, dell'Istituto presidenziale che, sorto come organo essenziale diretto ad assicurare la regolarità dei dibattiti assembleari ed il rispetto delle norme procedurali, è andato via via affermandosi e consolidandosi, divenendo, in questi ultimi anni, strumento insostituibile della vita politica italiana.

Concludendo, il contributo maggiore che si è voluto recare da un punto di vista giuridico, ai problemi della vita parlamentare italiana, è stato quello di uno stimolo di carattere etico rivolto alla classe dirigente, perché ritorni alla fede nella forza costruttiva delle idee e dei principî, spingendola fino al sacrificio, allo scopo di portare avanti, oggi e sempre, il cammino della nostra democrazia, attraverso un lento, ma sicuro affermarsi e consolidarsi dell'Istituto presidenziale del Parlamento come uno dei pilastri su cui poggia l'intero ordinamento costituzionale italiano.

CAPITOLO II

Politicità e discrezionalità delle funzioni dei Presidenti di Assemblee legislative

Le Assemblee legislative occupano, nella vita politica degli Stati moderni, un posto considerevole ed esercitano una influenza sempre maggiore, sia nei Paesi a regime parlamentare (dove esiste una stretta collaborazione fra le Assemblee stesse ed il Governo), sia nei Paesi, come gli Stati Uniti d'America, che hanno fissato a base delle loro istituzioni il principio assoluto della separazione dei poteri. Man mano che la vita politica tende a concentrarsi nelle Assemblee legislative, si assiste, in seno ad esse, a lotte sempre più appassionante dei partiti politici per il trionfo delle loro idee o per la conquista del potere. E, in queste lotte parlamentari, i presidenti delle Assemblee svolgono un ruolo veramente decisivo. Incaricati di mantenere l'ordine nei dibattiti delle Camere — compito non facile, dato il carattere delle discussioni — essi sono tenuti ad esercitare una influenza sempre più estesa sullo svolgimento delle discussioni sui più importanti problemi. Quali rappresentanti delle Assemblee politiche di fronte all'opinione pubblica e al potere esecutivo, il loro prestigio si è accresciuto in relazione a quello delle Assemblee che essi presiedono. Quali rappresentanti della maestà del potere legislativo, essi sono stati chiamati a svolgere un ruolo che li ha posti sullo stesso piano, e in alcuni Paesi su di un piano superiore, di quello del Capo del potere esecutivo.

Pertanto, uno studio sulla Presidenza delle Assemblee politiche presenta, oltre che un interesse storico, un vivo interesse di attualità. Inquadrando nei vari Paesi e nei diversi periodi storici le Presidenze delle Assemblee, tale studio permette di rendersi conto del ruolo svolto in passato e di quello attuale dei Presidenti di queste Assemblee nel complesso delle istituzioni politiche.

La funzione dei Presidenti di Assemblea è stata caratterizzata da una certa continuità: la sua durata oggi varia da Paese a Paese, ma essa permette sempre ai Presidenti di apportare nell'esercizio delle loro attribuzioni una tradizione ininterrotta di metodo e, superando anche il quadro dell'Assemblea legislativa, di esercitare una influenza sull'andamento della vita pubblica. Senza dubbio tale influenza è in funzione della organizzazione politica di ogni Paese, del carattere della funzione presidenziale ed anche del temperamento nazionale. Essa è quasi nulla in Inghilterra dove, per tradizione, lo *Speaker* della Camera dei Comuni deve limitare la sua attività all'esclusivo esercizio delle sue attività presidenziali, che deve svolgere con spirito di giudice e non con quello di uomo politico. Per contro, tale influenza è massima negli Stati Uniti d'America, dove lo *Speaker* della Camera dei rappresentanti, con la sua azione diretta sui Comitati del Congresso, è divenuto il capo di quello che impropriamente è chiamato governo di Congresso. Fra questi due poli, inglese e americano, i Presidenti delle Assemblee europee svolgono un ruolo politico che, senza essere preponderante, è tuttavia importante. Spesso il seggio presidenziale è coperto dal capo di un partito che, in conseguenza dell'influenza di cui dispone, continuando ad ispirare, almeno ufficialmente, le risoluzioni del suo partito, è fra i più indicati ad assolvere — presentandosi il caso — la funzione più attiva di capo del governo.

I Presidenti di Assemblea sono, d'altra parte, chiamati ad esercitare una influenza sempre più considerevole sul funzionamento delle Assemblee legislative e sulla disciplina delle sedute.

Man mano che le discussioni diventano più animate, l'azione del Presidente — che, in occasione di tumulti, reprime i disordini — si fa sempre più determinante. E, dalla fiducia che un'Assemblea ha verso il suo Presidente e dai poteri, anche estesi, che essa non teme di conferirgli, può solo risultare il mantenimento dell'ordine nel suo seno. Per far fronte all'ostruzionismo che si è manifestato in diverse Assemblee, per reprimere le gravi manifestazioni che rischiano di falsare il meccanismo della vita parlamentare, un forte potere disciplinare e la sua concentrazione nelle mani del Presidente di Assemblea si impongono come una necessità stessa della vita parlamentare moderna. Questa necessità è stata, d'altronde, avvertita nella maggior parte dei Paesi ed allorché l'inefficacia del regolamento delle rispettive Assemblee è stata comprovata dai disordini che i Presidenti sono stati impotenti a prevenire, ci si è decisi a rafforzare la loro autorità, apprestando loro nuove armi e nuovi strumenti idonei al mantenimento dell'ordine ed alla repressione dei tumulti.

Il fenomeno si è prodotto, quasi nello stesso periodo, in diversi Paesi europei, in Italia, in Francia, in Germania, in Belgio; la stessa tradizionale Inghilterra — che era fiera di vedere la sua Camera dei Comuni diretta e dominata dalla sola autorità del suo *Speaker* — di fronte agli atti di ribellione provocati dall'ostruzionismo irlandese, si vide costretta a conferire al suo Presidente più estesi poteri, paragonabili a quelli dei Presidenti delle Assemblee europee continentali. Così, dunque, i disordini che hanno talvolta caratterizzato le Assemblee politiche moderne, hanno contribuito, rafforzando i poteri dei Presidenti, a ristabilire la loro autorità.

Lo sviluppo della vita politica si è tradotto quasi dovunque in un correlativo riconoscimento d'importanza del ruolo dei Presidenti di Assemblee. L'influenza che può avere sulle deliberazioni delle Assemblee la persona incaricata di presiederne le sedute, è più che evidente perché sia necessario sottolinearla. Soprattutto dal punto di vista disciplinare, il Presidente, inca-

ricato di mantenere l'ordine nei dibattiti, è il solo giudice cui spetta di decidere se quest'ordine è stato turbato dai membri del Parlamento e se egli deve pronunziare contro di essi il richiamo all'ordine. Del pari, ed a maggior ragione, ciò avviene per il potere disciplinare che il Presidente esercita secondo il regolamento dell'Assemblea e l'applicazione delle sanzioni previste dal regolamento stesso.

Questa applicazione presuppone sempre un *quid* di arbitrario e di apprezzamento personale per cui il Presidente esercita sui dibattiti una influenza spesso decisiva. Spesso è proprio dal modo come egli presiede che dipende lo svolgimento delle sedute ed indirettamente la vita di un Gabinetto responsabile di fronte alle Camere.

Inoltre, i Presidenti di Assemblea esercitano una influenza veramente decisiva sull'andamento delle sedute e sul corso dei lavori legislativi. Incaricati di aprire e togliere le sedute, di sospenderle in caso di tumulto, di porre le questioni che l'Assemblea dovrà risolvere, di ammettere o meno le questioni pregiudiziali, di accogliere o proporre quelle preclusive, di richiamare gli oratori all'argomento in discussione, essi possono — a seconda del modo come assolvono la loro missione — imprimere un vero e proprio impulso ai lavori parlamentari e, quindi, esercitare una certa influenza sulle decisioni dell'Assemblea. Infine, nei Paesi nei quali il Presidente compila in maniera quasi autonoma l'ordine del giorno dell'Assemblea — negli Stati Uniti lo *Speaker* della Camera dei rappresentanti presiede la Commissione del Regolamento che fissa officiosamente l'ordine del giorno dell'Assemblea — dipende in gran parte da lui il movimento legislativo e l'attività di una intera legislatura. Nei Paesi, come la Francia, invece, nei quali l'ordine del giorno è predisposto dall'Assemblea — avendo il Presidente solamente un diritto di proposta — la sua azione sul corso dei lavori legislativi è meno considerevole. Ma, egli conserva il diritto di determinare, in occasione della messa ai voti dei vari emendamenti, l'ordine che deve essere seguito, esercitando in tal

modo una influenza incontestabile sulla loro adozione o sul loro rigetto.

Data l'importanza delle funzioni dei Presidenti di Assemblee, non può sorprendere la lotta che avviene per la conquista del seggio presidenziale. Questa lotta, nell'attuale momento storico in cui, in quasi tutti i Paesi del mondo, le Assemblee rappresentative hanno il diritto di nominare esse stesse il loro Presidente, non interessa che quasi esclusivamente i partiti politici. Ma per diverso tempo non è stato così e la lotta per la conquista del seggio presidenziale si è svolta fra il Parlamento ed il potere esecutivo. Non va dimenticato che, nella storia politico-parlamentare italiana, numerose crisi di governo furono determinate proprio dal fatto che la Camera dei deputati non avesse eletto a suo Presidente il candidato ministeriale. Quasi sempre poi, in tali casi, il Presidente eletto veniva successivamente designato dal re alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri, proprio in ossequio al principio della sovranità assoluta del voto espresso dalla Camera, quale rappresentante del popolo italiano (1).

È ben evidente l'interesse del Governo ad avere alla Presidenza del Parlamento un uomo da esso scelto che lo sosterrà nelle discussioni e difenderà i suoi progetti; è questo un mezzo, appena mascherato, di esercitare un'azione sul Parlamento ed una pressione sulle sue deliberazioni. Pertanto, il diritto del potere esecutivo di nominare i Presidenti di Assemblea appare come una vera usurpazione delle prerogative delle Assemblee legislative ed un misconoscimento della loro indipendenza. È,

(1) È sintomatica la crisi del 14 dicembre 1869 che determinò le dimissioni del Gabinetto Menabrea e la sua sostituzione con quello a capo del quale fu chiamato l'on. Lanza, che proprio in quei giorni la Camera aveva eletto suo Presidente, negando con ciò la fiducia al Governo Menabrea. Si ricordi anche la crisi del 24 marzo 1878 e le conseguenti dimissioni del Gabinetto dell'on. Depretis, sostituito dall'on. Cairoli, anch'egli eletto Presidente della Camera invece del candidato ministeriale Biancheri.

infatti, molto relativa l'autorità di un'Assemblea che non ha il diritto di nominare il suo Presidente; il grado di autorità e di indipendenza di un'Assemblea è in relazione al diritto che essa ha di eleggere in piena libertà il suo Presidente.

Occorre, tuttavia, fare qualche distinzione. Quando si tratta di Assemblee elette a suffragio popolare, diretto o indiretto, universale o ristretto, il diritto del potere esecutivo di procedere direttamente alla nomina del Presidente, appare come una vera anomalia, in contraddizione con i principî stessi della costituzione di queste Assemblee. Vi sono state ed esistono ancora oggi Assemblee elettive nelle quali il potere esecutivo si è arrogato il diritto di nominare il Presidente. Attualmente ciò non avviene che in Paesi di importanza secondaria, dove la vita politica è poco sviluppata, come l'Olanda, il Portogallo, la Scozia. Ma la storia ci offre esempi di Presidenze non elettive di Assemblee elettive in un Paese, come la Francia, in cui si sono susseguiti, a periodi di libertà, periodi di compressione politica. In questo Paese, due tipi principali si registrano: il tipo dei Presidenti del *Corps législatif* sotto il secondo Impero, nominati dal Capo dello Stato, alla sola condizione di essere scelti fra i deputati, ed il tipo dei Presidenti della Camera dei deputati sotto la Restaurazione, nominati dal re e scelti in una lista di cinque membri, presentata dalla Camera.

Il primo sistema si traduce nel disconoscimento assoluto dei diritti e degli interessi delle Assemblee legislative alla nomina dei loro Presidenti. Il secondo sistema è meno assoluto: esso fa cooperare l'Assemblea ed il potere esecutivo nella nomina del Presidente, non permette al Governo di imporre all'Assemblea un uomo che gli sarà non gradito, ma, d'altra parte, non consente all'Assemblea stessa di scegliere liberamente l'uomo che gode la sua simpatia e la sua fiducia.

Il Presidente è, dunque, sempre, più o meno, nel seggio presidenziale, l'uomo del Sovrano, che lo ha nominato e, se la designazione fatta dall'Assemblea gli impone dei doveri verso di essa, pure il loro rispetto è reso più difficile dal carat-

tere incerto derivante dalla origine dell'Istituto presidenziale stesso.

Ma, se la nomina del Presidente da parte del potere esecutivo non ha più, ormai, che un valore storico per le Assemblee elettive, lo stesso non può dirsi per le Assemblee che non traggono origine dal suffragio popolare e che, sotto differenti nomi, costituivano le Camere Alte nei diversi Paesi d'Europa. Il diritto di nomina del Presidente di queste Assemblee avviene nelle forme più varie: talvolta è il Capo dello Stato che sceglie direttamente, fra i membri dell'Assemblea, l'uomo che dovrà presiederla; talvolta egli nomina indirettamente il Presidente che è di diritto un alto dignitario. Qualunque sia il sistema adottato, esso si traduce nel privare l'Assemblea del diritto di eleggere il suo Presidente, simbolo della sua indipendenza e quest'ultimo resta sempre l'uomo di fiducia del Capo dello Stato, il che rende sospetta la sua origine e dubbia la obiettività che riverserà nelle decisioni adottare. Poiché, anche quando ne avesse l'intenzione, egli non può trarre dal suo modo di nomina la forza necessaria per difendere i diritti e salvaguardare l'indipendenza dell'Assemblea che presiede (1).

L'elezione da parte dell'Assemblea è, in realtà, necessaria per conferire all'istituto della Presidenza una vera e propria auto-

(1) Com'è noto, vigente lo Statuto albertino, il Presidente e i quattro vice-presidenti del Senato erano nominati direttamente dal re (art. 35 dello Statuto), ma su designazione del Senato stesso; in proposito, l'art. 3 del Regolamento interno disponeva testualmente: « Costituito il seggio provvisorio, il Senato procede immediatamente nella stessa seduta con votazioni distinte ed a scrutinio segreto, a *designare rispettivamente* alla Corona i Senatori ai quali sarebbe desiderio dell'Assemblea che venisse conferita dal re la nomina a Presidente ed a Vice-Presidente... ».

Un sistema più rigido ed a carattere assolutamente totalitario era quello instaurato con la legge 19 gennaio 1939, n. 129, sulla istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni, la quale, all'art. 11, stabiliva la nomina diretta del Presidente della Camera con decreto reale, senza

nomia, potendo essa sola dare ai titolari del Seggio presidenziale l'autorità necessaria per l'esercizio della loro difficile missione. Un Presidente deve parlare e decidere a nome della Camera per essere ascoltato ed obbedito dai colleghi: e ciò può fare soltanto se, essendo stato prescelto da quelle stesse persone sulle quali deve esercitare le proprie funzioni, si reputi il vero rappresentante della Camera che presiede.

Il sistema elettivo, del resto, è quello che si è maggiormente affermato in quasi tutti gli Stati moderni e democratici nel senso vivo della parola, almeno per quanto concerne la Presidenza delle Assemblee che traggono la loro origine da una elezione popolare. Tale sistema, a seconda dei Paesi in cui è stato adottato, ha dato luogo a tipi diversi dell'istituto presidenziale.

La Gran Bretagna, ad esempio, ci offre, con lo *Speaker* della Camera dei Comuni, un tipo di Presidente degno del massimo rispetto, sia per la sua anzianità che per il suo carattere. Malgrado tutte le trasformazioni del mondo politico e della società, malgrado i cambiamenti apportati alla composizione della vecchia Assemblea, lo *Speaker* è riuscito a conservare fino ad oggi, sotto l'antico costume che egli riveste per presiedere la Camera, il carattere tradizionale proprio dei Presidenti anglosassoni. Il rispetto col quale lo circondano i colleghi dimostra

che il Regolamento interno prevedesse poi alcuna designazione da parte dell'Assemblea e venendo, in tal modo, a sopprimere qualsiasi parvenza, sia pure larvata, di elezione e riducendo la Camera al livello di un mero organo ausiliare del Governo. Ciò, del resto, si comprende facilmente, ove si ponga mente al sistema instaurato dal fascismo, che tendeva ad esautorare il Parlamento e ad accentrare tutti i poteri nelle mani dell'Esecutivo. La stessa tendenza accentratrice si riscontra nelle funzioni attribuite al Presidente della Camera, al quale, tra l'altro, spettava la nomina a tutte le cariche stabilite nel Regolamento interno della Camera (tranne quella di vice-presidente, di competenza della Corona), nonché la formazione di tutte le Commissioni legislative e la nomina dei relativi componenti.

chiaramente che non ci si trova in presenza di un comune Presidente di Assemblea politica; lo *Speaker* è un magistrato che, nel seggio presidenziale, deve dimenticare il suo partito e le sue opinioni politiche per assumere, nella direzione dei dibattiti, la mentalità di un giudice imparziale. Come Presidente della Camera, deve trattare nello stesso modo amici ed avversari politici, colleghi ed oppositori, verso i quali deve costantemente mantenere un atteggiamento di distaccata ed assoluta imparzialità. Come rappresentante ufficiale della Camera che presiede deve agire e parlare a nome di tutta l'Assemblea e non soltanto del partito o della corrente politica a cui appartiene. Suo titolo di merito e condizione stessa del suo mantenimento nell'altissima carica è questa rigorosa ed assoluta osservanza della imparzialità, cosa questa divenuta ormai tradizionale nel Parlamento inglese.

Una posizione completamente antitetica assume lo *Speaker* della Camera dei rappresentanti negli Stati Uniti d'America. Storicamente lo *Speaker* della Camera dei rappresentanti discende dallo *Speaker* inglese, del quale, del resto porta il nome e, apparentemente, le stesse attribuzioni; tuttavia, sin dall'inizio i due Presidenti hanno presentato delle sensibili differenziazioni. Per l'azione del Regolamento della Camera, che ha dato allo *Speaker* americano una funzione politica estremamente importante quale la nomina dei Comitati dell'Assemblea ed anche per l'influsso del costume e delle consuetudini nazionali, il carattere del Presidente della Camera dei rappresentanti si è nettamente differenziato da quello dello *Speaker* della Camera dei Comuni. Il Presidente americano è apparso non come un magistrato, ma come un uomo politico, un capo di un partito, che tale deve restare al Seggio della Presidenza ed al quale le nuove attribuzioni non fanno che conferire una maggiore influenza. Così, nella direzione dei dibattiti, lo *Speaker* può conservare e manifestare lo spirito di partito. Egli può, del pari, sfruttare, a profitto del suo partito, l'influenza che gli deriva dalla nomina dei Comitati dell'Assemblea; considerato che tali

Comitati hanno accentrato nel loro seno il potere legislativo della Camera ed esercitano, di fatto, un controllo persistente e diretto sul corso dell'amministrazione pubblica, risulta ben chiaro e delimitato il potere dello *Speaker*. E non sarebbe esagerato, sotto questo punto di vista, ritenere lo *Speaker* della Camera dei rappresentanti forse anche più autorevole dello stesso Presidente dell'Unione.

I Presidenti delle Assemblee legislative francesi, come si è detto, realizzano, invece, un tipo intermedio fra quello inglese e quello americano. Essi non hanno nessuno dei poteri straordinari che appartengono allo *Speaker* nordamericano e, d'altra parte, è regola fondamentale e sempre osservata che il loro primo dovere, sedendo sul seggio presidenziale, sia l'assoluta imparzialità nella direzione dei dibattiti e nell'applicazione delle norme regolamentari, riducendosi al minimo e quasi scomparendo del tutto il loro potere discrezionale in merito alla soluzione dei problemi e delle questioni che potrebbero sorgere nel corso di una seduta.

In apparenza essi si avvicinano, dunque, al tipo inglese; tuttavia, la rassomiglianza è solamente superficiale e lo spirito che anima l'istituto è profondamente diverso nei due ordinamenti. Mentre lo *Speaker* della Camera dei Comuni è un magistrato che esercita una funzione quasi giudiziaria, i Presidenti delle Assemblee legislative francesi sono degli uomini politici che, eletti da un partito, ne restano membri e possono continuare ad indirizzarne e dirigerne la condotta e, al di fuori delle sedute della Camera, possono mettere al servizio del gruppo politico cui appartengono l'influenza e l'autorità che deriva loro dall'altissima carica che sono stati chiamati a ricoprire. D'altra parte il Presidente francese risulta ormai completamente vincolato, nell'esercizio delle sue attribuzioni, da un lato dall'ufficio di Presidenza, cui spettano le principali deliberazioni riguardanti la vita stessa dell'Assemblea e dall'altro dalla conferenza dei Presidenti, organismo quest'ultimo che è considerato in Francia come il vero e proprio centro motore di tutta l'attività legisla-

tiva, giacché le sue decisioni possono soltanto essere accolte o respinte in blocco dall'Assemblea (1).

Data la diversità delle Presidenze di Assemblee e la varietà dei tipi di Presidenti in funzione dei costumi parlamentari, della struttura interna dell'Assemblea e del regime politico del Paese, una ricerca teorica della migliore organizzazione dell'Istituto presidenziale delle Assemblee legislative presenta notevoli difficoltà, mentre invece possono essere agevolmente indicati, per ogni tipo di Assemblea, i vantaggi e gli inconvenienti nonché le critiche sollevate ed i miglioramenti ed i perfezionamenti che è possibile apportare.

In linea generale, tuttavia, possono essere tracciate, in astratto, le condizioni migliori di funzionamento delle Assemblee politiche e i requisiti giuridici e morali che debbono caratterizzare e distinguere i loro Presidenti; possono essere, altresì, delineati alcuni principî fondamentali ed essenziali di diritto e procedura parlamentare, relativi alle funzioni del Presidente (2). Il Bentham, nella sua opera sulla « *Tactique des Assemblées législatives* », occupandosi del Presidente di un'Assemblea poli-

(1) Com'è noto, in Italia, la Conferenza dei Presidenti assume il carattere di un semplice istituto di collaborazione del Presidente della Camera, dalla cui volontà dipende la stessa sua convocazione; le decisioni della Conferenza, poi, non sono mai vincolanti per l'Assemblea, così come avviene in Francia, giacché quest'ultima può sempre modificarle entrando in tal modo nel merito stesso delle deliberazioni adottate. Di modo che può affermarsi che, nel Parlamento italiano, l'istituto in questione, pur avendo assunto una notevole importanza ed una influenza decisiva sul corso dei lavori parlamentari, non ha acquistato tuttavia il carattere proprio dell'analogo istituto francese che è, come si è detto, il cardine di tutta l'attività legislativa.

(2) Come si vedrà in seguito, è stata recentemente affacciata l'ipotesi di tracciare un tipo speciale di diritto disciplinare, relativo alle facoltà concesse dai regolamenti al Presidente per sedare tumulti, mantenere l'ordine delle discussioni ed evitare che esso sia turbato dalle intemperanze dei membri stessi dell'Assemblea: si è parlato, pertanto, di un diritto disciplinare parlamentare.

tica, scriveva nel XVIII secolo che il Presidente deve essere unico, permanente, sempre subordinato all'Assemblea, ove deve esercitare esclusivamente le funzioni inerenti al suo ufficio. Ma trattasi, come si vede, di affermazioni alquanto generiche, vaghe e del tutto incomplete, tenuto conto, soprattutto, di quel processo di razionalizzazione del diritto parlamentare che si è venuto man mano concretizzando e realizzando nel corso del secolo diciannovesimo, specialmente in relazione alle funzioni ed alle attribuzioni dei Presidenti di Assemblea.

Per quanto concerne l'elezione del Presidente, nella quasi totalità delle Camere elettive essa avviene con votazione a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta. Secondo alcune autorevoli opinioni di studiosi, soprattutto francesi, l'elezione del Presidente dovrebbe aver luogo, anziché a scrutinio segreto, per appello nominale, ovvero a scrutinio pubblico. In favore di questa tesi c'è da rilevare come lo scrutinio pubblico sia il solo conforme alla dignità dell'Assemblea; esso consente il rafforzamento dei gruppi parlamentari, la cui coesione, peraltro, sarebbe inficiata da motivi personali ed intrighi di corridoio, qualora il voto fosse segreto. Per contro, si obietta che le considerazioni politiche in favore dello scrutinio palese non debbono prevalere nell'elezione del Presidente dell'Assemblea e che, in genere, lo scrutinio segreto è stata la regola seguita dalle Assemblee legislative tutte le volte che si è trattato di questioni concernenti determinate persone ed in particolare dell'elezione del Presidente.

Un'altra dibattuta questione è quella relativa alla durata delle funzioni. È evidente come lo *Speaker* della Camera dei Comuni inglese (che non rappresenta un partito politico) possa occupare il seggio presidenziale fino a quando le sue forze glielo consentiranno. Invece, nelle Assemblee nelle quali la carica del Presidente è strettamente connessa a quella del partito di maggioranza, l'elezione può aver luogo per un breve periodo di tempo, ad esempio per una sessione come avveniva in Italia sotto lo Statuto albertino. Talvolta il Presidente è eletto per

tutta la durata della legislatura (lo *Speaker* della Camera dei Comuni è quasi sempre rieletto e presiede per diverse legislature); talvolta per la durata di una sessione o per un solo anno (per la legge costituzionale del 16 luglio 1875, articolo 11, il Presidente della Camera dei deputati francese era eletto per un anno); può anche essere eletto per un periodo di tempo estremamente breve, un mese o anche meno (Assemblee francesi del periodo della Rivoluzione).

Come si vede la questione non è risolta in maniera uniforme nei vari Paesi. D'altra parte occorre osservare che le Presidenze di breve durata presentano l'inconveniente di non consentire al Presidente di acquistare quella esperienza e quell'autorità di cui ha bisogno per l'esercizio delle sue funzioni. Per contro, le lunghe Presidenze hanno il difetto di imporre all'Assemblea un Presidente che potrebbe, nel corso del suo mandato, presentare un carattere non più corrispondente alla composizione politica dell'Assemblea (1). Forse la soluzione migliore va ricercata in una via intermedia, con un sistema, cioè, che sappia temperare la esigenza della continuità dell'istituto presidenziale con quella del suo necessario rinnovarsi per un sempre migliore adeguamento a quella che è la politica corrente, e per stroncare sul nascere qualsiasi velleità dittatoriale che potesse per caso sorgere in colui che detiene per troppo lungo tempo l'alta e ambita carica.

In passato, in numerosi Parlamenti, compreso il nostro, il Presidente prendeva parte alle discussioni ed alle votazioni. Certo è che un Presidente che rinunzi ad esercitare i diritti inerenti alla sua qualità di membro di una delle due Camere e quindi di rappresentante del corpo elettorale, avrà maggiore prestigio e sempre più grande autorità nell'assolvimento delle sue funzioni presidenziali. Comunque l'atteggiamento assunto

(1) Lo *Speaker* della Camera australiana rimane in carica fino a quando non vi sia stato un formale voto contrario da parte dell'Assemblea (sez. 37 della Costituzione).

via via dai Presidenti che si sono succeduti nelle Assemblee legislative di tutti i Paesi del mondo dipende in gran parte ed è in stretta correlazione con la natura dell'istituto presidenziale quale si è andato via via delineando in ciascun ordinamento costituzionale e parlamentare. Nella maggior parte delle Assemblee parlamentari, il Presidente, assumendo la carica di *Speaker*, non perde la sua qualità di deputato e conserva pur sempre il diritto incontestabile di prender parte alle deliberazioni ed alle votazioni dell'Assemblea. Ma in numerosi Paesi, e soprattutto in Italia ed in Francia, la pratica parlamentare si è orientata nel senso che il Presidente deve astenersi dal partecipare alle discussioni dell'Assemblea ed alle lotte politiche che si svolgono nel suo seno, giacché è opinione corrente che l'autorità del Presidente non potrà che essere rafforzata dal suo disinteressamento, almeno apparente, nella direzione dei dibattiti (1).

Una buona organizzazione dell'Istituto presidenziale deve necessariamente prevedere, tra l'altro, la eventuale sostituzione del Presidente che, per varie ragioni, non possa temporaneamente esercitare le proprie funzioni.

L'attività e la vita stessa delle Assemblee parlamentari moderne rende assolutamente indispensabile la istituzione di una Vicepresidenza, i cui titolari, allorché saranno chiamati a dirigere i dibattiti assembleari, avranno logicamente le stesse attribuzioni, le stesse prerogative, gli stessi diritti e gli stessi doveri del Presidente. Questa necessità è stata avvertita in Inghilterra anche quando lo *Speaker* era il solo Presidente della Camera dei Comuni; questa ultima, seguendo l'esempio delle Assemblee

(1) In seguito si avrà modo di chiarire che la discrezionalità parlamentare assume la forma di un atto politico che s'inquadra nel complesso delle facoltà e dei doveri potestativi del Presidente di Assemblea; talché si può motivatamente sostenere la esistenza di atti politici compiuti dai Presidenti di Assemblee legislative, giacché quasi tutte le sue deliberazioni presentano, come vedremo, un coefficiente di politicità più o meno intenso, a seconda dei casi.

europee, creava, nella metà del XIX secolo, una Vicepresidenza, riorganizzata, poi, completamente nel 1902.

Se non è possibile determinare *a priori* le regole ideali di organizzazione delle Assemblee legislative, ancora più arduo risulta tracciare un quadro, sia pure sintetico, del tipo di Presidente ideale. Ciò perché le doti che deve possedere lo *Speaker* della Camera dei Comuni non sono le stesse richieste a chi deve presiedere la Camera dei rappresentanti americana. Ogni Assemblea dovrà, dunque, scegliere il suo Presidente, ricercando in lui quelle particolari qualità necessarie per assumere e conservare dignitosamente il seggio presidenziale, secondo il carattere della funzione e le attribuzioni conferite. Tuttavia è evidente che un buon Presidente non dovrà essere né troppo giovane né troppo anziano per avere l'autorità e l'energia necessarie all'espletamento delle sue funzioni; dovrà essere al corrente delle tradizioni e degli usi parlamentari e dovrà, infine, possedere un temperamento che gli permetta di dominare e dirigere l'Assemblea. D'altra parte non va ignorata una notevole dose di buon senso, di intuito, di perspicacia, di fiuto politico, di senso pratico, di prontezza di riflessi, di padronanza dei propri mezzi e delle risorse poste a disposizione dalle norme regolamentari, doti tutte queste che, se non sono possedute per natura, si acquistano soltanto con una lunga esperienza ed una completa dedizione all'Istituto parlamentare, che deve divenire una specie di creatura del proprio Presidente, al quale deve rivolgere ogni cura ed ogni sollecitudine per assicurare il buon andamento dei lavori parlamentari.

Queste sono le doti che deve possedere un Presidente di Assemblea affinché il Parlamento, supremo presidio delle libertà democratiche e centro propulsore del programma civile, economico e sociale di ciascun Paese, possa felicemente adempiere le sue funzioni, con quella diligenza, con quella sensibilità, con quel senso di responsabilità verso il Paese che hanno dato un sigillo di nobiltà all'attività di tutte le Assemblee politiche degli Stati democratici moderni.

CAPITOLO III

Configurazione politico-costituzionale dell'Istituto presidenziale delle Assemblee legislative

La configurazione dell'istituto presidenziale delle Assemblee legislative e della sua attività è elemento rilevante di *qualificazione costituzionale* non solo *politicamente*, in quanto ne afferma e sancisce la indipendenza nei riguardi del potere esecutivo — segnando così il trapasso, nell'evoluzione delle forme parlamentari dalla fase extragiuridica a quella giuridica, caratterizzata dalla costituzione autonoma dell'Assemblea — ma anche *strutturalmente*, esprimendo in concreto l'unità della rappresentanza politica in antitesi alla molteplicità di tendenze in essa espresse.

Com'è noto, la necessità di assicurare opportune e sufficienti garanzie di indipendenza per le Assemblee legislative, si risolve nella concessione di talune prerogative (1) che possono così riassumersi: *a)* il diritto di organizzarsi liberamente e spontaneamente e, quindi, il diritto di eleggere il proprio Presidente e l'ufficio di Presidenza, nonché il diritto di darsi un proprio regolamento interno e di interpretarlo nei singoli casi; *b)* il diritto di amministrarsi liberamente; *c)* il diritto di difendere libera-

(1) Trattasi di prerogative e non di privilegi, cioè di « tutele e guarentigie riconosciute alle Assemblee in funzione dell'esercizio delle attribuzioni istituzionali loro assegnate e non già di concessioni di favore nell'interesse egoista di chi ne è investito ».

mente l'esercizio delle proprie funzioni, e, quindi, di esercitare il potere disciplinare; *d*) il diritto di giudicare sui titoli di ammissione dei propri membri e sulle eventuali sopravvenute cause di decadenza, incompatibilità, ecc.

Per limitare l'indagine alla figura del Presidente dell'Assemblea, può dirsi, per inciso, che tali guarentigie sono più o meno costituzionalmente riconosciute e sancite in quasi tutti gli ordinamenti giuridici dei moderni Stati democratici, ad eccezione dei Paesi anglosassoni, nei quali — com'è noto — manca qualsiasi norma costituzionale scritta e per ogni circostanza ci si rifà alla così detta *common law*.

La Costituzione italiana del 1947 stabilisce espressamente all'articolo 63 che « ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'ufficio di Presidenza » (1).

Nel sistema parlamentare, monocamerale o bicamerale che sia, l'Istituto della Presidenza della o di ciascuna Assemblea riveste particolare importanza, perché usualmente esso costituisce con il Governo la zona di confine e di contatto della realtà parlamentare con l'esterno: e mentre il Governo è il punto di chiusura del circolo elettorato-Parlamento-esecutivo, la Presidenza dell'Assemblea è la chiave di volta dell'edificio parlamentare, responsabile della sua stabilità e della sua efficienza; è, insomma, un istituto a due volti: uno rivolto all'interno della Assemblea e l'altro all'esterno; e, forse, un istituto a due anime, una partecipe degli orientamenti della maggioranza di Governo

(1) Per la elezione ad un così delicato ufficio sono necessarie indubbiamente peculiari qualità personali, non comuni qualità tecniche, nonché una profonda conoscenza di tutte le regole che governano la vita di un'Assemblea politica e non soltanto, quindi, delle norme codificate nei regolamenti parlamentari. Ma è altresì necessaria una notevolissima e profonda fiducia da parte dell'Assemblea nei confronti del Presidente, nella sua imparzialità, nel suo stato, giustamente affermato, che il Presidente non governa tanto con l'uso dei suoi poteri quanto e soprattutto con la sua influenza e con l'ascendente che riesce ad assicurare nei confronti di tutti i membri della Camera.

e l'altra sollecita tutrice dell'indipendenza costituzionale dell'organo cui presiede e dei diritti imprescrittibili delle minoranze: bipolarizzazione che tende a sboccare nella riduzione ad unità della rappresentanza politica in antitesi con la molteplicità di sentenze in essa espresse.

Cosicché, l'Istituto presidenziale delle Assemblee legislative, caratterizzato dalla elettività e dalla tecnicità delle sue funzioni, si profila come uno dei centri nevralgici del sistema e l'esame dei suoi particolari caratteri si rivela essenziale per la determinazione della sua posizione, alla stregua dei fini ad esso assegnati nella realtà costituzionale. E ben s'intende, allora, la tendenza del potere esecutivo, vuoi nell'evoluzione del sistema britannico del « re nel Parlamento », vuoi nella storia delle monarchie e repubbliche parlamentari e perfino nella prassi congressuale della Repubblica presidenziale americana — ove il principio della divisione dei poteri è accentuato al massimo — ad ingerirsi nella organizzazione e nella designazione della Presidenza di almeno un'Assemblea, generalmente della Camera Alta, elettiva o non, che si configura come necessità per l'esecutivo di controllare almeno uno dei « passi obbligati » della circolazione legislativa (1). Storicamente l'ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa — la cui costituzione originaria fu in funzione della contingente situazione politico-parlamentare — sorse in Inghilterra, disciplinata in parte dalle « Norme permanenti della Camera dei Comuni », gli *Standing Orders*. Espressione diretta

(1) Il Senato americano è presieduto dal Vice Presidente della Repubblica. L'Ufficio di Presidenza del Senato italiano, vigente lo Statuto albertino, era espressione immediata del potere esecutivo, giacché la Carta costituzionale ed il Regolamento del 1850 prevedevano la nomina da parte del re del Presidente e dei due Vice presidenti. Durante il periodo fascista la legge 19 gennaio 1939, n. 139, istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni, dispose, a modifica dell'art. 43 dello Statuto, che il Presidente ed il Vice presidente del nuovo organo fossero nominati con decreto reale.

della Camera dei Comuni (a seguito del processo di differenziazione della Camera unica, avvenuto nel 1377) fu lo *Speaker*, delegato a rappresentare l'Assemblea verso la Corona e la Camera dei Lords e con un duplice ordine di attribuzioni: oratore ufficiale della Camera e tutore dei diritti e privilegi parlamentari. L'elezione dello *Speaker* da parte dei *Commons* costituisce una delle tappe essenziali nell'evoluzione della figura del Presidente di Assemblea parlamentare e sottolinea anche l'individualità costituzionale dell'organo politico legislativo, attraverso la raggiunta autonomia dell'Assemblea.

Le costituzioni francesi successive al 1789 (1) e quella americana — ispirate da una parte ai principî della Rivoluzione francese e dall'altra alla prassi costituzionale inglese — escludono definitivamente ogni ingerenza del potere esecutivo sulla organizzazione delle Camere « Basse » e, quindi, nell'elezione dei loro Presidenti, appunto in considerazione del fatto che la libera scelta del seggio presidenziale da parte delle Assemblee costituisce una delle più sacre e inviolabili guarentigie costituzionali delle Assemblee medesime.

Nell'ordinamento italiano, i fattori determinanti la configurazione giuridico-parlamentare dell'Istituto presidenziale della Camera dei deputati — che è quello che maggiormente interessa, dato lo scarso rilievo politico-costituzionale dell'analogo organo in seno al Senato regio — sono costituiti, nella sua fase originaria, dall'assenza di una prassi parlamentare relativa all'istituto (spiegabile, del resto, col fatto che il Paese era ai suoi primi esperimenti di vita democratica e che le libere istituzioni politiche sorgevano allora per la prima volta in Italia) e nella incidenza politica dei gruppi, per altro non ancora completamente definiti nella loro struttura e funzionalità.

(1) Con legge costituzionale del 1875 fu attribuita in Francia definitivamente alla Camera la facoltà di eleggere l'Ufficio di Presidenza, che sarebbe durato in carica per tutta la sessione con possibilità di rielezione immediata.

La esistenza nella Camera subalpina di molteplici gruppi politici, con la conseguente instabilità del Governo, alle cui sorti era legata la titolarità dell'ufficio di Presidenza della Camera, conferivano alla elezione del Presidente un rilievo essenzialmente politico. Ma la posizione politica del Presidente (rimanendo egli pur sempre un eletto della formazione di maggioranza) e la conseguente relazione intercorrente sul piano politico fra Governo e Presidenza della Camera, non incisero sulla istituzionalizzazione della figura, che traeva origine proprio dall'autonomia e dall'indipendenza della Camera dei deputati da ogni altro potere, né influenzarono l'attività del Presidente, svolta generalmente da quasi tutti i titolari del seggio con criteri di imparzialità e su di un piano di prevalente tecnicità; né, d'altra parte, provocarono ripercussioni di sorta sullo sviluppo costituzionale dell'Istituto presidenziale, legato soprattutto alle funzioni di moderazione delle discussioni, di direzione dei lavori parlamentari, di oratore ufficiale dell'Assemblea, in quello spirito di correttezza e di rispetto dei diritti della maggioranza e delle minoranze che tutti i Presidenti dichiararono loro cura di mantenere (1).

Come si è già avuto occasione di rilevare in precedenza, la necessità di scegliere un Presidente dotato di particolari capacità ed attitudini tecniche, nonché di una certa dose di buon senso e di sensibilità politica, porta, il più delle volte, ad astrarre qualsiasi valutazione di carattere politico dai motivi che inducono a far cadere la scelta su di uno piuttosto che su di un altro candidato; ciò, è evidente, sempre allo scopo di ricercare il Presidente più adatto e di mantenerlo sul Seggio per diverse

(1) Non è senza significato l'elezione dell'on. Gioberti alla Presidenza della Camera subalpina (1848): accanto all'adesione dei moderati per il teorizzatore del neo-guelfismo, vi era, indubbiamente, la volontà del Governo piemontese di compiere un gesto politico, caldeggiando la candidatura di un esule, suddito acquisito del re di Sardegna.

consecutive legislatures, onde conferire maggiore stabilità e carattere di continuità all'istituto stesso (1).

Non è, tuttavia, da ritenere che in Italia si siano sempre seguiti tali criteri di selezione. Anzi, come avremo modo di sottolineare oltre, l'evoluzione dell'Istituto presidenziale sotto lo Statuto albertino sembra essere avvenuta in senso opposto a quella dell'analogo istituto inglese. Infatti, per un lungo periodo di tempo la nomina del Presidente della Camera dei deputati fu considerata come un voto di indubbia portata politica, diretto ad esprimere o meno la fiducia dell'Assemblea al Governo in carica e, nello stesso tempo, a dare la misura della entità delle forze dei partiti di opposizione, i quali riversavano i propri suffragi su un unico candidato da opporre a quello ministeriale (2); e spesso la carica venne conferita, logicamente non

(1) È interessante rilevare che in Inghilterra lo *Speaker* non viene eletto con una votazione formale (in cui potrebbero manifestarsi una maggioranza ed una opposizione), ma per acclamazione, presi i necessari e preventivi contatti fra i due grandi gruppi politici in cui si riparte la vita parlamentare inglese. All'inizio della legislatura un deputato del partito di maggioranza designa pubblicamente un candidato per la carica di *Speaker*; e subito un deputato del partito di opposizione aderisce pubblicamente a tale designazione. L'Assemblea acclama così la nomina del suo Presidente, il quale, generalmente, viene riconfermato per più legislature, a dimostrazione della fiducia e della stima in lui riposta da parte di tutti i membri del Parlamento, indipendentemente dal gruppo politico di appartenenza.

D'altra parte, una « convention » inibisce tuttora la presentazione di altri candidati nella circoscrizione elettorale dello *Speaker* per far sì che la sua elezione non possa significare in alcun caso la vittoria di un partito e possa, quindi, risolversi in un voto sostanzialmente unanime. Già prima di entrare nella Camera dei Comuni lo *Speaker* deriva la sua investitura al di fuori della competizione elettorale cui non ha partecipato, e risulta quindi eletto sulla base di una concorde manifestazione di volontà di tutte le correnti politiche che saranno rappresentate nella Assemblea.

(2) Abbiamo già rilevato come in due occasioni (1869 e 1878) il Gabinetto fu costretto a dimettersi in seguito alla nomina a Presidente della Camera del candidato di opposizione e non di quello governativo.

per motivi tecnici, a personaggi politici che già avevano ricoperto la carica di ministri.

Successivamente si è venuto affermando via via il principio di scegliere il Presidente della Camera tra i membri del partito di maggioranza, ma di non considerarlo come un personaggio eminentemente politico (1). Con le modifiche apportate, poi, nel 1920 al regolamento della Camera (che, tra l'altro, prevedevano la costituzione dei gruppi parlamentari), sensibile fu la diminuzione del rilievo politico del Presidente, giacché la sua attività risultava in gran parte ancorata alle deliberazioni del Comitato dei Presidenti di gruppo. Con l'avvento del fascismo, infine, è il potere esecutivo che regola la costituzione stessa della Camera dei deputati, la quale perde sul piano sostanziale ogni sua autonomia e indipendenza.

Dopo la ripresa della vita parlamentare nel 1946, l'Istituto presidenziale delle Camere è andato riacquistando lentamente la sua posizione nell'ambito del nuovo ordinamento statale via via delineatosi. La concezione di una « Presidenza della Camera », intesa come espressione della più vasta adesione possibile, si fa strada, pur ammettendosi legittima l'iniziativa della maggioranza di designare la candidatura di un deputato ad essa appartenente e della minoranza di contrapporre un'altra candidatura. E ciò è avvenuto, talvolta, per la necessità, da qualche partito avvertita, di radicalizzare, anche in questo atto di vita parlamentare, la lotta politica.

Tuttavia lo « spirito di corpo », che sensibilizza spesso la psicologia del deputato, anche in tempi di disciplina di gruppo e di partito, impedisce di considerare l'elezione della Presidenza e dell'ufficio di Presidenza alla stregua di una « votazione di fiducia » o di una « convalida di elezione ». In altri termini,

(1) Non mancano tuttavia eccezioni ad esempio quando — dopo le elezioni del 1904 — Giolitti ritenne di dover chiamare alla Presidenza della Camera il radicale Marcora, per dare un certo freno alla intonazione troppo conservatrice della nuova Assemblea.

allorché il regolamento richiede due votazioni a maggioranza assoluta per l'elezione del Presidente, prima del ballottaggio a maggioranza relativa, o stabilisce la procedura del « voto limitato » per garantire la rappresentanza delle minoranze fra i vicepresidenti, i segretari ed i questori (Regolamento della Camera dei deputati, artt. 4 e 5), esso necessariamente « spezza » l'asprezza della competizione politica e sfuma su un piano di neutralità, o meglio di reciproca neutralizzazione, i più accesi contrasti. Così la scelta della maggioranza per il Seggio presidenziale si compie su deputati colti, preparati e dotati di alte qualità umane e morali, garanzia suprema della « imparzialità » presidenziale.

Si è registrato inoltre, per così dire, un apporto umano — specialmente in questi ultimi tempi — di fondamentale importanza per l'equilibrio dell'Istituto. Tra gli altri, gli onorevoli Terracini, Saragat e Gronchi, appartenenti a differenti scuole ideologiche, provenienti da varie esperienze umane e culturali, hanno mantenuto una costante *prassi presidenziale* che si può così brevemente sintetizzare: il Presidente si distacca, all'atto della elezione, dal gruppo di appartenenza, dalla disciplina di esso, dalla sua politica parlamentare; egli rimane indubbiamente un esponente assai in vista nella vita politica del partito o dello schieramento politico, ma sempre che ciò non danneggi il prestigio della sua carica o lo coinvolga in speculazioni che si riflettano poi sulla imparzialità del Seggio.

Il passaggio da *membro* ad *organo* della Camera, non codificato in alcun regolamento parlamentare, tranne negli *Standing Orders* della madre dei Parlamenti, dovrebbe avvenire nella osservanza della consuetudine, della prassi parlamentare e delle regole di correttezza costituzionale. Ed in ciò, e più ancora nelle doti personali del *savoir vivre*, nella sua migliore accezione, si rivela la intelligenza di un grande Presidente. Rimanere fedeli al proprio credo politico ed alle proprie ideologie e, nello stesso tempo, essere un organo fedele dell'Assemblea e quindi interprete imparziale delle di lei decisioni: ecco una interessante

sintesi di umanesimo in tempi di guerre ideologiche asperrime, sì da essere quasi guerre di religione.

Il regolamento della Camera ha delineato e definito la struttura dell'Istituto presidenziale nell'ambito dell'ordinamento costituzionale, schematizzando politicamente nell'architettura parlamentare quella nuova realtà sociale e politica del Paese che si traduce nei gruppi parlamentari che rappresentano il nucleo originario dell'organizzazione interna della Camera e nel cui ambito si pone e risolve ogni attività politica.

La nuova Costituzione italiana del 1947 ha conferito al Presidente della Camera un ruolo essenziale; le sue attribuzioni possono distinguersi in parlamentari, politiche e costituzionali (1).

A) Le attribuzioni di natura parlamentare possono così riassumersi: 1) potere direttivo dei dibattiti assembleari e dei lavori parlamentari in genere: il Presidente fa osservare il Regolamento, mantiene l'ordine, assicura il buon andamento dei lavori della Camera, concede la facoltà di parlare, dirige e modera la discussione, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni, ne annunzia il risultato, è l'oratore della Camera; sorveglia l'adempimento dei doveri dei Segretari e dei Questori (art. 10

(1) Il nuovo ordinamento costituzionale ha innovato del tutto la struttura e la posizione del Senato, assimilato nel suo rilievo politico statutale alla Camera ed ha modificato egualmente la configurazione dell'Istituto presidenziale, divenuto espressione dell'autonomia costituzionale dell'Assemblea. Il regolamento interno del Senato, approvato il 18 giugno 1948, determina positivamente le attribuzioni del Presidente che risultano essere quasi identiche a quelle del Presidente della Camera. La prassi parlamentare ha convalidato il nuovo ruolo del Presidente del Senato analogo a quello del Presidente della Camera; come infatti non esiste alcun carattere differenziale fra le due Camere sotto l'aspetto funzionale, così non si riscontra alcuna differenziazione tra la Presidenza della Camera e quella del Senato nell'ambito parlamentare, ponendosi entrambe quale espressione dell'autonomia dell'Assemblea e quale organo di funzionalità e di democrazia istituzionale di essa.

Reg. Camera e art. 9 Reg. Senato). In sostanza è demandata al potere discrezionale del Presidente la facoltà di regolare il corso di una discussione, soprattutto se si tiene conto che a norma dell'articolo 90 del regolamento della Camera, il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, e può rifiutarsi di metterli in votazione; e, in caso di opposizione, consulta la Camera *solo se lo ritiene opportuno* (1).

Né tale facoltà di stabilire l'ordine dei lavori risulta minimamente intaccata dalle attribuzioni conferite dall'articolo 13-*bis* Reg. alla Conferenza dei Presidenti, giacché questa è convocata per esaminare l'ordine dei lavori dell'Assemblea, soltanto quando il Presidente lo ritenga utile (2). Si comprende benissimo che il conferimento al Presidente di tali poteri direttivi (la formulazione definitiva del relativo articolo del Regolamento si ebbe nella seduta del 1° luglio 1900) è giustificato dall'interesse e dalla necessità di evitare qualsiasi turbativa nello svolgimento dei lavori parlamentari ed in particolare il ricorso all'ostru-

(1) I poteri che derivano al Presidente dalle norme dell'articolo 90 del Regolamento rappresentano, peraltro, una delle pochissime eccezioni alla regola generale dell'appello alla Camera sulle decisioni del Presidente medesimo. Questi sottometterà al giudizio dell'Assemblea il rifiuto di ammettere ordini del giorno, emendamenti, interrogazioni, interpellanze e mozioni, solo se lo riterrà opportuno; in altri termini egli ha in materia i più ampi poteri discrezionali sicché le sue decisioni acquistano un valore politicamente rilevante.

(2) Com'è noto, gli scopi del nuovo istituto creato dall'art. 13-*bis* del Regolamento sono essenzialmente due: organizzazione generale dei lavori parlamentari e disciplina, ove necessario, di una particolare discussione. Ma, mentre nel primo caso l'iniziativa appartiene esclusivamente al Presidente della Camera, nel secondo, invece, l'intervento della Conferenza è di norma provocato solo da una decisione formale dell'Assemblea, sempre su proposta del Presidente.

zionismo che — all'inizio del secolo XX — paralizzò per qualche tempo la vita del Parlamento (1).

2) Potere disciplinare nei confronti dei membri dell'Assemblea e potere di polizia interna della Camera. Tali poteri possono considerarsi complementari del potere generale di direzione dei lavori parlamentari testé esaminato, giacché essi pongono a disposizione del Presidente gli strumenti più idonei per consentire il regolare svolgimento dei dibattiti assembleari.

Il potere disciplinare del Presidente è contemplato dagli articoli 55 e 56 del Reg. Camera (articoli 45 e 46 del Reg. del Senato); il primo prevede il richiamo all'ordine del deputato che abbia pronunciato parole sconvenienti oppure abbia turbato col suo contegno la libertà delle discussioni o l'ordine delle sedute; il secondo, invece, stabilisce che il Presidente può proporre all'Assemblea la esclusione dall'aula per il resto della seduta di un deputato che sia ricorso ad ingiurie contro uno o più colleghi o membri del Governo, mentre può proporre la censura nei confronti di un deputato che abbia fatto appello alla violenza o provocato tumulti o che sia trasceso a minacce o a vie di fatto verso qualsiasi collega o membro del Governo o abbia offeso il prestigio delle istituzioni o del Capo dello Stato; inoltre, in casi particolarmente gravi, il Presidente ha facoltà di vietare al deputato l'accesso al Palazzo della Camera. Dal testo delle norme regolamentari appare chiaramente la delicatezza dell'esercizio delle funzioni presidenziali, perché qui più che mai è indispensabile che le decisioni del Presidente siano ispirate al massimo al concetto della imparzialità e debbano spogliarsi di qualsiasi contenuto politico, soprattutto quando il regolamento non prevede e non consente l'appello alla Camera.

(1) « A mio avviso — disse il 1° luglio 1900 l'on. Giolitti — l'ostruzionismo è impossibile quando il Governo adopera la prudenza necessaria e non crea situazioni violente e quando il Presidente ha sufficiente autorità e sa valersi dei mezzi che il Regolamento mette a sua disposizione ».

Il potere di polizia interna del Presidente, sostanzialmente previsto da una norma regolamentare, stabilisce che la polizia della Camera spetta a se stessa ed è esercitata in suo nome dal Presidente, che dà alla guardia di servizio gli ordini necessari. Inoltre la forza pubblica non può entrare nell'Aula se non per ordine del Presidente e dopo che sia sospesa o tolta la seduta.

3) Potere di nomina dei membri della Giunta permanente per il regolamento interno, della Giunta delle elezioni e della Giunta per l'esame delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio; potere di nomina di Commissioni previste da leggi speciali, qualora tale nomina sia deferita dalla Camera al suo Presidente; potere di nomina di Commissioni di indagine per giudicare su addebiti mossi a deputati.

Anche l'esercizio di tali poteri — conferiti espressamente al Presidente dell'Assemblea, data la sua posizione di assoluta imparzialità — rappresenta un momento delicatissimo della vita del Parlamento, giacché il Presidente deve adeguatamente saggiare il peso delle diverse formazioni politiche e la loro importanza nell'ambito costituzionale e parlamentare e, quindi, scegliere i membri delle diverse Commissioni in modo da rispettare la rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari, pur senza disconoscere la necessità di assegnare i vari deputati a seconda delle loro specifiche competenze. D'altra parte, l'inspirarsi della polemica politica e parlamentare, soprattutto nel corso di particolari situazioni nella vita del Paese, richiede uno strumento di difesa per la onorabilità dei membri della Camera, più di quanto non possa fare la protesta posta a verbale o l'intervento per fatto personale; di qui la istituzione, dietro richiesta del deputato interessato, di una Commissione d'indagine, i cui membri sono nominati dal Presidente che, di volta in volta, deve attentamente vagliare la possibilità di chiamare a far parte della predetta Commissione persone assolutamente inospettabili di poter favorire o danneggiare il collega leso nella sua onorabilità.

4) Potere di proclamazione del risultato delle votazioni, nonché delle deliberazioni adottate dall'Assemblea. Tale potere assume una importanza notevole soprattutto nel nuovo ordinamento costituzionale italiano, che prevede un organo — la Corte costituzionale — cui spetta di sindacare la legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

È nota la recente polemica sorta a proposito della possibilità o meno da parte della Corte di sindacare le varie fasi del procedimento legislativo e quindi di constatare la legittimità o meno degli *interna corporis* del Parlamento. In merito al controllo sul messaggio del Presidente della Camera, la Corte — considerato che esso è una formalità necessariamente inerente al procedimento di formazione della legge, e che i suoi effetti non si esauriscono nell'interno della Camera, essendone destinatario un altro organo costituzionale, e che la posizione di indipendenza della Camera non implica l'assoluta insindacabilità del procedimento con cui gli atti delle Camere vengono deliberati — ha affermato la propria competenza, in base all'articolo 134 della Costituzione, ad accertare la effettiva conformità al testo approvato di quello contenuto nel messaggio (cfr. Sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale, relativa alla legittimità costituzionale della legge 28 marzo 1956, n. 168) (1).

(1) Si deve, peraltro, rilevare che si riscontra una diversità nel grado di indagine (a prescindere dalla natura della stessa) a proposito del sindacato esercitato dal Capo dello Stato e dalla Corte costituzionale sul messaggio del Presidente dell'Assemblea che attesti l'approvazione di una legge. Significativo al riguardo fu il comportamento del Presidente della Repubblica Einaudi, allorché il 31 marzo 1953 promulgò la legge elettorale maggioritaria, accompagnando tale promulgazione con un comunicato ufficiale della Presidenza della Repubblica — provocato dalle sollecitazioni esercitate dai diversi gruppi parlamentari e da autorevoli senatori indipendenti appartenenti a diverse correnti ideologico-politiche, che, nel corso di udienze col Capo dello Stato lo avevano ragguagliato sulle irregolarità della votazione, emergenti dallo stesso processo verbale, nonché sulla reale inesistenza di un voto del Senato sul disegno di legge elettorale — comunicazione ufficiale con la

B) La politicità che nella precedente struttura parlamentare aveva pervaso ogni istituzione della Camera e, quindi, l'Istituto presidenziale, viene a respingersi e risolversi nel supremo atto politico della Camera che si esplica concretamente nel sindacato sull'attività del Governo espresso formalmente nella mozione motivata di fiducia o sfiducia.

Tuttavia — come avremo modo di vedere più dettagliatamente in seguito — esistono determinati atti e, conseguentemente, talune funzioni del Presidente dell'Assemblea che rivestono un indubbio carattere politico. Ci si riferisce qui a quelle funzioni nell'esercizio delle quali il Presidente dispone di un più o meno intenso grado di discrezionalità, che lo porta ad adottare determinate decisioni invece di altre.

A titolo esemplificativo potremo qui ricordare quelle funzioni che *stricto sensu* non appartengono al Presidente della Camera quale organo supremo del Consesso che presiede, ma che vengono ugualmente da lui svolte per la sua notevole influenza nella vita politica del Paese, per la possibilità di conciliare, attraverso i continui contatti con gli esponenti dei maggiori

quale, fra l'altro, si affermava che il Presidente della Repubblica, *sulla base del messaggio che attesta l'avvenuta approvazione al Senato del disegno di legge già approvato dalla Camera dei deputati*, aveva provveduto alla promulgazione.

Un simile atteggiamento — che sulla base di considerazioni tendenzialmente politiche più che *stricto sensu* giuridiche viene definito « incompetentistico » dal Bon Valsassina (*Sui regolamenti parlamentari*, 1955, p. 155, nota 14-bis) inducendolo a dichiarare che in tal modo si potrebbe giungere, nientemeno, alla paradossale conclusione che con messaggi del Presidente delle Assemblee si possa tranquillamente sovvertire lo stesso ordinamento costituzionale dello Stato — si spiega con la natura del controllo del Capo dello Stato, controllo volontario e discrezionale nella valutazione del messaggio del Presidente dell'Assemblea e di insindacabilità degli *interna corporis*. Controllo ben diverso dal sindacato della Corte costituzionale che (ed è bene ricordare ciò per dare solida base, testuale e logica, alle conseguenze che ne derivano) si individua, si estrinseca e si caratterizza per la peculiarità dell'autonomo fondamento del potere, le distinte modalità di uso ed i diversi effetti.

gruppi politici della Nazione rappresentati in Parlamento, le più disparate concezioni e i più contrastati interessi.

Viene in considerazione, in primo luogo, l'attività svolta dai Presidenti delle Camere nei periodi di crisi governative, allorché vengono consultati dal Capo dello Stato onde ricevere qualche orientamento sulla designazione del nuovo Presidente del Consiglio dei ministri. Tale attività ha assunto, specialmente negli ultimi anni, una notevole rilevanza e si è concretata, talvolta, nell'incarico affidato dal Capo dello Stato al Presidente di uno dei due rami del Parlamento, in forma più o meno ufficiale, di procedere egli stesso ad ulteriori consultazioni con i gruppi politici del Paese, allo scopo di trovare una soluzione alla crisi e di indicare in modo più concreto la personalità su cui potrebbe riversarsi la maggioranza dei suffragi del Parlamento per la costituzione del nuovo Governo. Non vi è chi non veda quale alto grado di politicità e di discrezionalità acquisti l'accennata attività dei Presidenti delle Assemblee legislative.

Vi è, poi, un altro aspetto della questione che deve essere attentamente esaminato. Esistono nel nostro ordinamento costituzionale — in quanto espressamente previsti dalla Costituzione — atti bicamerali non legislativi, atti cioè che, pur necessitando di una concorde e identica deliberazione da parte dei due rami del Parlamento, tuttavia non rivestono l'aspetto formale di una legge nell'accezione tecnica della parola, in quanto — a parte il loro contenuto particolare — mancano, secondo la recente dottrina, della fase integrativa dell'efficacia, costituita com'è noto dalla promulgazione e dalla pubblicazione; si tratta, in altri termini, di una categoria di atti posti in essere dal Parlamento nell'esercizio di una funzione diversa da quella legislativa e che pertanto debbono rivestire una forma diversa da quella delle vere e proprie leggi. In particolare detti atti sono previsti dagli articoli 78 (deliberazione dello stato di guerra), 82 (deliberazione di inchieste parlamentari) e 127 (risoluzione di questioni di merito per contrasto di interessi tra una legge regionale ed una legge statale o altra legge regionale).

Una forte corrente dottrinarica ritiene che tali atti debbano concretarsi attraverso un procedimento diverso da quello legislativo, in quanto il costituente avrebbe voluto espressamente che essi fossero sottratti a qualsiasi sindacato da parte di organi diversi da quelli del potere legislativo e quindi non soggiaccessero ad alcuna valutazione del Capo dello Stato in sede di promulgazione ovvero ad alcun controllo, sia giuridico, da parte della Corte costituzionale, sia meramente politico da parte del corpo elettorale in occasione di un eventuale *referendum* (1).

Se, però, tali funzioni risultano svincolate da qualsiasi controllo da parte degli organi che normalmente esercitano tale funzione per espressa disposizione della Costituzione, si dovrà necessariamente rintracciare altrove un meccanismo che assicuri un minimo di garanzia della conformità dell'esercizio di dette funzioni ai dettami della Carta costituzionale (2). E la ricerca non potrà non involgere la posizione giuridico-costituzionale assegnata dall'ordinamento alle Presidenze di ciascun ramo del Parlamento e, in particolare, ai Presidenti di ciascuna Camera.

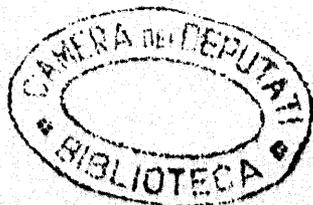
Si tratta, in realtà, di una funzione di garanzia, la quale presenta indubbi caratteri politici, dal momento che si è escluso qualsiasi rilievo giuridico per l'assenza di ogni controllo da parte degli organi normalmente preposti a tale funzione. Tale funzione di garanzia *politica* non potrà, pertanto, essere affidata ad altri che ai due Presidenti delle Assemblee legislative, i quali, per la loro attività, per le loro capacità, per le loro funzioni, per i poteri loro conferiti dalla Costituzione e dai Regolamenti parlamentari sono gli organi più idonei a controllare e garantire il

(1) Secondo questa tesi, dalla Costituzione si desumerebbe, infatti, una vera e propria *riserva delle Camere*. La riserva delle Camere evidenzerebbe insomma « una serie di attribuzioni oltre che una serie di funzioni, che poggiano su interessi che la Costituzione riferisce esclusivamente a ciascuna delle Assemblee parlamentari ».

(2) In particolare, i poteri previsti dagli artt. 78, 82 e 127 della Costituzione potrebbero sortire effetti sostanzialmente anticostituzionali, qualora venissero esercitati per fini di parte.

rispetto delle norme della Carta costituzionale, anche in quei casi in cui è escluso qualsiasi intervento da parte del Capo dello Stato, della Corte costituzionale e dello stesso corpo elettorale.

C) Le attribuzioni costituzionali del Presidente della Camera possono così sintetizzarsi: 1) potere di convocazione straordinaria della Camera, anche nei casi in cui si tratti di atti dovuti per essere stati regolarmente richiesti dagli organi cui è demandato il corrispondente potere e con le modalità per ciascuno stabilite. Ciascuna Camera, infatti, può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti (art. 62, comma 2°, Cost.; art. 45, comma 1°, Reg. Camera); 2) consultazione col Presidente della Repubblica prima dello scioglimento delle Camere (art. 88 Costituzione); attraverso tale attribuzione — anche se il parere non risulta mai vincolante per il Capo dello Stato, il quale decide indipendentemente dall'avviso espresso dai Presidenti dei due rami del Parlamento — si afferma, in modo inequivocabile, la natura propria dell'Istituto presidenziale quale organo di sensibilizzazione politica e giuridica nel particolare sistema parlamentare; presupposto indispensabile di tale attribuzione è la configurazione della funzione presidenziale collegata direttamente ed immediatamente all'autonomia della Camera (e ciò si ricollega anche a quanto detto in precedenza circa il potere di convocazione straordinaria della Camera); 3) potere di convocazione del Parlamento e dei delegati regionali in seduta comune per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica (art. 86 Costituzione); potere di convocazione delle Camere in seduta comune per l'elezione dei 5 giudici della Corte costituzionale (art. 135 Costituzione) e di un terzo dei membri del Consiglio superiore della magistratura (art. 104 Costituzione); potere di convocazione del Parlamento in seduta comune per porre in stato di accusa il Presidente della Repubblica per alto tradimento o per attentato alla Costituzione (art. 90 Costituzione) o i ministri per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni (art. 96 Costituzione).



In tutti questi casi è da sottolineare l'assoluto ed eccezionale grado di discrezionalità che guida gli atti e le deliberazioni del Presidente della Camera, anche se si tratta, in realtà, di atti dovuti, ai quali egli non potrebbe sottrarsi per nessun motivo. Ma le decisioni in ordine alla data di convocazione, ad eventuali ed ulteriori rinvii, alla ricerca di possibili intese, specialmente nel caso di elezioni da parte del Parlamento (per le quali è richiesta una maggioranza qualificata non facilmente raggiungibile), le deliberazioni relative alla scelta di determinate procedure suggerite dalla prassi o dalla consuetudine parlamentare, acquistano un innegabile carattere di politicità, anche se, come si è detto, si tratta di funzioni che il Presidente della Camera dispiega a norma della Costituzione.

In relazione, poi, a quanto stabilito dal combinato disposto del primo e secondo comma dell'articolo 86 della Costituzione, circa la supplenza del Presidente della Repubblica ed il potere di convocazione del Parlamento per la elezione del nuovo Capo dello Stato, si pone la nota e dibattuta questione in ordine all'accertamento dell'impedimento (temporaneo o permanente) del Presidente della Repubblica ad esercitare le sue funzioni (1). Qualora si acceda alla tesi che attribuisce il potere di accerta-

(1) Secondo Ballardore Pallieri, tale competenza dovrebbe spettare al Parlamento in seduta comune (che per l'art. 90 della Costituzione è appunto l'organo idoneo a far sorgere uno di tali casi di impedimento, mettendo il Presidente in stato di accusa dinanzi alla Corte costituzionale). Secondo Mortati, invece, mentre l'impedimento temporaneo dovrebbe essere posto in evidenza dal Governo ed accertato dal Presidente del Senato, chiamato ad assumere le funzioni in parola, l'impedimento permanente dovrebbe essere proclamato dal Presidente della Camera, dato che a lui spetta convocare il Parlamento « rinforzato » per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Secondo Bozzi, infine, l'accertamento e la dichiarazione del fatto impeditivo richiedono la manifestazione della volontà concorrente di diversi organi costituzionali, ossia una « coincidenza di risoluzioni » (questo stesso punto di vista era sostenuto da un'autorevole dottrina per l'accertamento e la dichiarazione dell'impedimento regio che dava luogo alla reggenza).

mento al Presidente del Senato, in caso di impedimento temporaneo, e al Presidente della Camera, in caso di impedimento permanente, si comprende benissimo quanto importante e delicata sia la posizione dei Presidenti dei due rami del Parlamento in tali particolari circostanze. Nel caso di impedimento temporaneo e della conseguente supplenza, il Presidente del Senato è chiamato a vagliare attentamente i motivi dell'impedimento stesso, anche se questi non sono stati dichiarati o rilevati né dal Presidente della Repubblica né dal Governo e, successivamente, assumere le funzioni di Capo dello Stato per tutto il periodo durante il quale permangono le ragioni dell'impedimento permanente; d'altra parte, il Presidente della Camera è chiamato senza indugio a convocare il Parlamento in seduta comune per procedere alla elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

In sostanza, in entrambi i casi i due Presidenti delle Camere sono chiamati ad influire direttamente sull'attività e sulle funzioni del Capo dello Stato e, quindi, su di un settore delicatissimo della vita pubblica del Paese, creando il pericolo di possibili contrasti tra gli organi costituzionali posti al vertice della organizzazione politico-amministrativa dello Stato (1). Tale compito appare tanto più delicato qualora lo si connetta con le vicende della situazione politica interna, per cui, a volte, la dichiarazione di un impedimento temporaneo o permanente (con conseguente supplenza, nel primo caso, e nuove elezioni del Capo dello Stato, nel secondo), potrebbe assumere il carattere di un vero e proprio colpo di Stato, soprattutto se ciò avvenisse alla vigilia di un ventilato scioglimento anticipato delle Camere cui

(1) Secondo taluni scrittori, in caso di conflitto fra i vari organi costituzionali cui spetterebbe l'accertamento dell'impedimento del Presidente della Repubblica, si potrebbero e dovrebbero far intervenire le Camere perché si pronunzino in ultima istanza. D'altra parte, in materia di accertamento e dichiarazione del fatto impeditivo, non sembra ammissibile un conflitto di attribuzioni fra i poteri dello Stato, componibile dalla Corte costituzionale, a norma dell'articolo 134 della Costituzione.

il Presidente della Repubblica si accingesse per gravi motivi di ordine costituzionale.

In conclusione, il Presidente della Camera o del Senato, quale organo supremo di direzione dell'Assemblea:

— svolge un'attività propria e indipendente che ne caratterizza il ruolo istituzionale;

— attua l'unità funzionale dell'Assemblea;

— ne traduce in termini concreti l'autonomia costituzionale nella forma di Governo parlamentare (1);

— esplica una funzione di equilibrio, squisitamente politica, diretta al perseguimento dei fini istituzionali nell'ambito del sistema parlamentare e nettamente differenziata da quella dei singoli gruppi agenti nell'Assemblea e diretti ad attuare istanze politiche particolari, situazione di omogeneità funzionale nello schieramento politico dell'Assemblea;

— assicura la funzionalità della Camera nell'ordinamento statale;

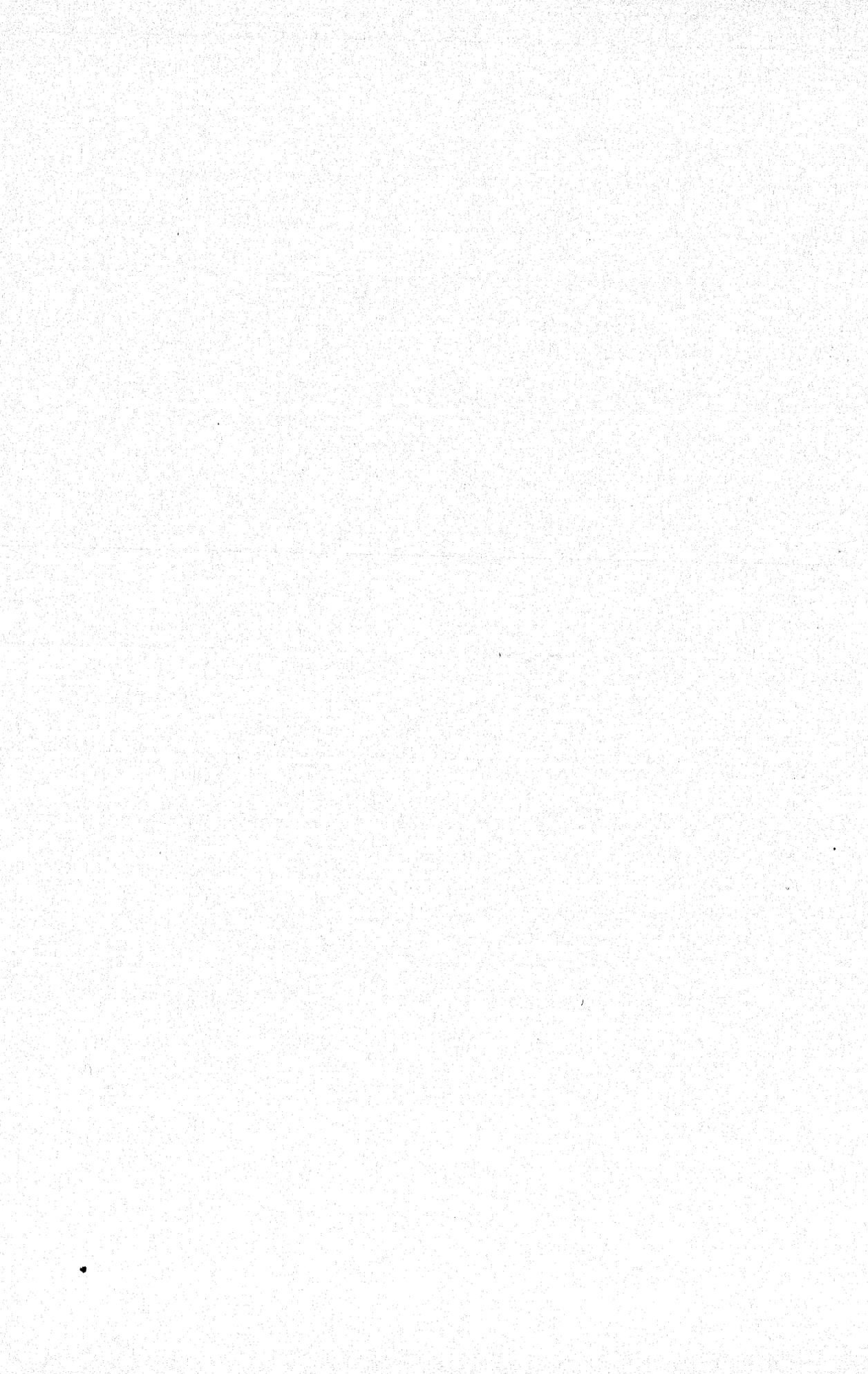
(1) Nella sua evoluzione istituzionale sotto il profilo dell'autonomia, la Presidenza delle Assemblee legislative ha assunto tre distinte fasi. Nella prima, caratterizzata più che dalla relazione diretta ed immediata fra Presidente di Assemblea e potere esecutivo, da una subordinazione del primo al secondo, il Presidente, dal punto di vista formale e sostanziale, è il delegato del Governo nell'Assemblea, nell'ambito della quale ne rappresenta e svolge il particolare indirizzo politico. Nella seconda fase, l'Istituto presidenziale assume un profilo autonomo svincolato da ogni relazione diretta col potere esecutivo, pur rimanendo espressione immediata della maggioranza parlamentare, della quale riflette, nei limiti dell'autonomia parlamentare, il particolare indirizzo politico. Nella terza fase, infine, si completa il processo di autonomia costituzionale della Camera ed il Presidente è espressione dell'Assemblea, intesa nella sua organica complessità istituzionale, ed in essa esplica una funzione autonoma che è caratterizzata da una prevalente qualificazione di tutore delle minoranze.

— protegge i diritti delle minoranze al fine di garantire lo svolgersi dell'attività parlamentare fondata sulla rappresentanza politica del Paese e, quindi, sulla partecipazione di tutti i gruppi politici ai lavori parlamentari;

— garantisce e svolge la democrazia parlamentare;

— costituisce e svolge, nella struttura parlamentare, una garanzia implicita che, assicurando il pieno soddisfacimento di tutte le istanze politiche, si pone come fattore di stabilizzazione della lotta politica ai fini dell'esercizio dell'attività parlamentare.

Nella realtà costituzionale dell'ordinamento italiano, il Presidente è organo dell'Assemblea, intesa nella sua complessità istituzionale di maggioranza e minoranza, della quale assicura la funzionalità nell'ambito del sistema realizzato in esso dalla democrazia parlamentare, organo centrale di iniziativa, di sensibilizzazione, di controllo, di equilibrio della struttura parlamentare.



CAPITOLO IV

Evoluzione storico-costituzionale dell'Istituto presidenziale del Parlamento italiano

La storia dell'Istituto parlamentare in Italia si identifica con quella del nostro Paese, dall'unità ai nostri giorni. Essa, infatti, non rappresenta soltanto un fedele quadro della vita della Nazione, ma da questa ha tratto motivo per le alterne fasi e di questa ha in ogni momento interpretato le più salienti e peculiari caratteristiche (1). Ma questa interdipendenza ha trovato ora una ragione ancora più intrinseca, che non fosse per il passato, nella nostra Carta costituzionale repubblicana, la quale ha inteso affermare decisamente la supremazia del Parlamento nell'ambito della vita dello Stato (2). Ad essa fa riscontro una

(1) Dal rudimentale grado sociologico delle prime organizzazioni politiche, di cui è espressione, fino alla completa funzione che viene ad assolvere nel quadro istituzionale del moderno Stato di diritto — in cui si afferma e si riconosce compiutamente la nozione di rappresentatività democratica e si profila come la sola fonte di mediazione e di irradiazione della volontà e della coscienza politica della Nazione — il Parlamento è il campo in cui si affrontano le diverse forze politiche e sociali che traducono sul piano legislativo i fermenti ideologici e gli interessi che le muovono, la palestra di formazione e di perfezionamento della stessa classe politica, il più solido e sicuro baluardo di tutte le libertà istituzionali.

(2) Il carattere « garantista » che deriva allo Stato dal dettato costituzionale ha allargato in misura prima imprevedibile la sfera di intervento dell'odierno legislatore; la riassunzione di quella *competenza delle competenze* che il Parlamento ha effettuato dopo la lunga parentesi

normatività regolamentare analiticamente articolata, dove, sotto il profilo funzionale soprattutto, emerge l'istituto delle Commissioni in sede deliberante, le quali adempiono un ufficio di straordinaria importanza ed entità: giacché alla ormai notevolissima intensità del lavoro legislativo, quale neppure lontanamente sarebbe stato possibile prevedere per il passato, deve di necessità rispondere un decentramento tecnico atto a comprendere tutte le attività sociali ed economiche e gli interessi nazionali nei loro diversi aspetti.

Ciò non potevamo non premettere, né è ammissibile non tenere nel dovuto conto se si vuol cercare di comprendere in conseguenza di quali fattori l'Istituto presidenziale dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento abbia subito in Italia nelle prime tre legislature repubblicane un'evoluzione che, diversificandosi dalla forma tradizionale da esso assunta nel periodo antecedente al fascismo, ne ha costituzionalizzato i poteri (visti nelle loro caratteristiche e nei loro limiti), attraverso una riduzione notevole della discrezionalità, riservata un tempo alla prassi, così da potersi motivatamente ritenere ora un vero e proprio elemento di equilibrio costituzionale, legislativo e politico. Nella prospettiva di questo triplice e congiunto senso delle loro funzioni, le Presidenze della Camera e del Senato, alla dignità delle quali — nel corso delle due legislature passate — erano stati chiamati uomini fra i più rappresentativi della vecchia classe politica, quali Bonomi, De Nicola e Gronchi, hanno garantito quella saggia e costante difesa dei valori ideali e del prestigio morale del Parlamento italiano, cui nella vigente continuità dell'Istituto, gli attuali Presidenti Merzagora e Leone hanno ispirato la linea

di esautoramento pressoché totale dell'Istituto operata dal fascismo, ha notevolmente accresciuto la mole dell'attività legislativa. Ed infine, la progressiva razionalizzazione del sistema parlamentare, organicamente delineata nella Costituzione, ha ribadito il preminente, se non esclusivo riferimento dell'atto legislativo al Parlamento che ne è la naturale matrice, pur riservando ad altri organi un circoscritto campo di attività nel medesimo settore.

della loro azione di guida delle Assemblee parlamentari del Paese, ritenendola prezioso retaggio ed ineludibile impegno costituzionale per la nuova generazione politica della quale essi esprimevano nel grado più positivo le virtù democratiche.

Il Presidente ci appare ora anzitutto ed essenzialmente quale *leader* dell'Assemblea parlamentare, giudice sovrano dell'*iter* procedurale fissato dalle norme regolamentari, garante imparziale della libertà di parola e custode del prestigio dei corpi legislativi. Può ben dirsi come egli sia al vertice dei poteri dello Stato, sol che si pensi al Presidente della Camera, il quale è chiamato a presiedere la seduta comune dei due rami del Parlamento e al Presidente del Senato, il quale è chiamato a sostituire, in caso di impedimento, il Presidente della Repubblica.

Il problema dell'Istituto presidenziale, d'altronde, nella nostra Costituzione, ricade in quello più ampio della configurazione dell'intero Istituto parlamentare, risolto dal costituente nel senso che, pur collocandolo nell'alveo di una determinata tradizione storica, lo ha tuttavia disegnato con tratti e scorci assolutamente nuovi e fortemente originali.

Il cammino percorso è in verità di un'ampiezza quasi incommensurabile. L'Istituto della Presidenza, infatti, quale viene profilandosi all'atto dell'esordio costituzionale del Parlamento subalpino, soggiace a chiare limitazioni imposte sia dall'adozione di un modello regolamentare straniero, quello francese, sia non meno dal difetto di tradizioni rappresentative democratiche in Italia, cioè di una già vissuta autonoma esperienza parlamentare (1).

(1) Rendersi ragione delle linee evolutive delle norme regolamentari e della prassi che si è andata lentamente instaurando come *corpus* di riferimenti convenzionali con valore di precedenti in stretta connessione con lo studio della personalità tecnico-politica dei Presidenti di Assemblea, senza peraltro trascurare le peculiari individualizzanti caratteristiche dei singoli *moralship*, contribuisce a chiarire sul piano storico-parlamentare il senso stesso della civiltà del Parlamento, in cui si rispecchiano le ascese progressive del costume democratico del Paese, le sue crisi d'involuzione, le sue vigorose riprese.

Siamo ancora così, anzitutto, con l'articolo 10, alla se pur ipotetica tuttavia codificata tollerata previsione che il Presidente abbandonasse lo scanno presidenziale per intervenire nella discussione, anche se poi ciò di fatto non pare avvenisse che assai di rado. I compiti presidenziali erano, pertanto, quelli di oratore ufficiale dell'Assemblea: spettavano al Presidente, oltre il richiamo all'argomento, tutti quegli interventi tecnici che fossero richiesti dalla meccanizzazione procedurale inerente all'andamento della discussione. Possiamo in sostanza affermare che l'organo presidenziale dell'Assemblea rappresentativa in Italia appalesasse, almeno in questa sua prima fase, una qualche analogia con quello del Presidente del Consiglio nel Governo di Gabinetto, anche esso, dapprima, per così dire, pressoché indifferenziato rispetto all'organo collegiale di cui fa parte (1).

(1) Il testo dell'art. 10 del Regolamento della Camera sulle attribuzioni del Presidente, approvato nella seduta dell'8 maggio, era così formulato: « Il presidente fa osservare il Regolamento, mantiene l'ordine, concede la facoltà di parlare, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni, ne annunzia i risultati, è l'oratore della Camera. Egli non può prendere la parola nella discussione, eccetto che per presentarne lo stato e ricondurla alla questione nel caso che se ne sia allontanata. Se egli desidera discutere, è d'uopo che lasci lo stallo presidenziale, né può riprenderlo se la discussione sulla materia vertente non è terminata ».

Il 2 marzo 1863 fu aggiunta questa disposizione: « Il Presidente della Camera tiene gli opportuni concerti coi presidenti dei singoli uffici e coi ministri, affinché siano portate in discussione le leggi proposte dalla Camera ».

Il 14 novembre 1868 furono aggiunte le parole « dirige e tempera la discussione », « sorveglia all'adempimento dei doveri dei Segretari e dei Questori e provvede al buon andamento dei lavori della Camera ».

Il 1° luglio 1900 si ebbe l'attuale definitiva formulazione, ad eccezione del secondo comma che si richiama all'art. 63 della Costituzione (Presidenza del Parlamento in seduta comune delle due Camere) e che fu introdotto, in sede di coordinamento, nella seduta del 14 novembre 1949.

Funzioni e compiti quanto mai ardui quelli del Presidente, quali appaiono dalla schematica elencazione dell'articolo 10 del regolamento; funzioni e compiti che richiedono « animoso volere » e « senno, dottrina, esperienza ». Ma il vero ed immane compito del Presidente, quello che tutti li comprende e che non si trova indicato in alcuna norma scritta, è quello di « impedire ad ogni costo che si mettano in dubbio la suprema importanza politica e l'efficacia delle nostre istituzioni parlamentari » e « dimostrare che l'Aula parlamentare non è una palestra di vani dibattiti, ma un tempio dove si trattano i più vitali interessi della Nazione, donde si irradia nel Paese l'esempio di ogni civile virtù » (Colombo, 16 novembre 1899).

L'Istituto della Vicepresidenza non appare preso in considerazione da quel primo regolamento cui ci riferiamo, anche se l'anzidetta ipotesi dell'articolo 10 ne adombra implicitamente l'esigenza, giacché non altri che un vicepresidente potrà evidentemente reggere il seggio presidenziale ove il presidente intervenga nel merito della discussione dalla tribuna di deputato (1).

Si possono distinguere nell'evoluzione dell'istituto presidenziale delle Assemblee legislative italiane varie fasi (dal 1848 al 1920; il periodo fascista; il periodo del nuovo Parlamento repubblicano) nelle quali le funzioni del Presidente assumono via via tratti più precisi e netti, mentre si attuano modifiche essenziali nella struttura interna della Camera.

La prima fase, in cui si consolida lentamente una posizione di apartiticità e superiorità della Presidenza, intesa come organo

(1) Pur esistendo i Vicepresidenti sin dalle origini della Camera, non vi fu, sino al 1949, un apposito articolo che ne definisse esplicitamente i compiti. Fu nella seduta del 14 novembre di quell'anno che venne approvato, senza alcuna discussione, l'attuale articolo proposto dalla Giunta del Regolamento, in sede di coordinamento generale del testo del 1900 con le successive modificazioni.

neutrale della Camera per garantire — al di sopra di ogni contingente situazione politica — l'attività dell'Assemblea, può distinguersi in due periodi: dal 1848 al 1876 e dal 1877 al 1920. Nel primo periodo (1848-1876) il Presidente viene eletto dai voti di quella stessa maggioranza dalla quale era espresso il Governo, cosicché la Presidenza della Camera appartiene al designato dalle forze della combinazione ministeriale, ed un atto di sfiducia dell'Assemblea verso di lui si traduce in denegata fiducia al Governo, con il reciproco in caso di crisi ministeriale. Pertanto può affermarsi l'esistenza, in quel periodo, di un legame di *corresponsabilità* del Governo nella funzione presidenziale.

L'altro periodo (1877-1920), invece, afferma l'esigenza della *spoliticizzazione* del Presidente e la ricerca nei candidati di idoneità e preparazione nell'assolvimento delle alte funzioni. È appunto nel 1877 che il Presidente Crispi ordina la cancellazione del suo nome dall'elenco della chiama per le votazioni.

Le funzioni del Presidente, in tale prima fase di sviluppo delle istituzioni parlamentari in Italia, derivano dalla sua posizione di capo dell'amministrazione interna e del relativo personale e di custode ed esecutore del regolamento interno, le cui norme, deliberate dalla Camera, ne regolavano l'attività e la organizzazione interna; di rappresentante ufficiale della Camera, per cui — oltre a riaffermare in termini concreti le deliberazioni dell'Assemblea — forniva nei periodi di crisi governativa, nelle consultazioni con il Capo dello Stato, indicazioni precise sulla posizione dei gruppi e sull'orientamento generale della Assemblea, di interprete, con ampi poteri discrezionali, della consuetudine e delle norme di correttezza costituzionale.

I suoi poteri erano di duplice natura: *a) disciplinari* per il mantenimento dell'ordine e per assicurare il regolare svolgimento e la prosecuzione dei lavori parlamentari; *b) direttivi* dei lavori parlamentari, comprendenti la potestà di dirigere e temperare le discussioni, il diritto di porre le questioni, di proporre l'ordine del giorno delle sedute, ecc., che per la loro particolare

rilevanza potevano incidere sul corso e sull'esito delle discussioni e delle deliberazioni ed il cui esercizio poteva essere anche talvolta ispirato da un particolare indirizzo politico.

La trasformazione sempre più accentuata della monarchia costituzionale in monarchia parlamentare, matrice del moderno *Stato dei partiti*, l'ampliarsi dell'intervento dello Stato anche nel campo dell'economia e della previdenza sociale, la cosiddetta crisi, infine, della democrazia parlamentare — unitamente al rafforzarsi dell'organizzazione politica e parlamentare dei partiti italiani — resero necessarie alcune modifiche alla struttura interna delle Camere. Cause politiche queste che influiscono su una problematica tecnica già aperta dopo il 1850 con la polemica sulla funzione degli uffici e sul procedimento legislativo. La riforma, attuata normativamente nel 1920, portò alla costituzione dei gruppi parlamentari, che divennero gli organi-base per la formazione delle Commissioni permanenti; il Comitato dei presidenti di gruppo assorbì e risolse, successivamente, nel suo seno le istanze politiche dell'attività parlamentare, in quanto agli accordi da esso raggiunti e ratificati il Presidente della Assemblea dava completa esecuzione.

Pertanto, nella 25^a legislatura — pur essendosi attuata una semplice riforma regolamentare — questa ebbe una incidenza notevole sulla struttura costituzionale italiana, in quanto rappresentò un processo di evoluzione e, quindi, di adesione della organizzazione della Camera alla nuova realtà politica: sensibile, infatti, fu la diminuzione del rilievo politico del ruolo del Presidente, perché, pur rimanendo inalterati i suoi ampi poteri discrezionali relativi alla direzione dei lavori, sostanzialmente venne intaccato il suo parere di decidere lo svolgimento e l'ordine dei lavori: infatti la Presidenza da organo deliberante venne trasformato in organo esecutivo delle decisioni del Comitato dei presidenti di gruppo.

Una valutazione delle singole personalità che — in questa fase — si sono succedute nell'alta responsabilità della Presidenza della Camera, può essere utile, in base ad un duplice

punto di vista: sotto un profilo « umano », che ci consenta una rievocazione di uomini di altissime qualità morali e di profonda cultura e sotto quello più specificatamente tecnico-giuridico dell'indagine tendente a stabilire la figura del Presidente dell'Assemblea, attraverso l'interpretazione che del regolamento il titolare dell'ufficio eventualmente compia di volta in volta e del ruolo che egli assume nella direzione dei lavori parlamentari.

La prima figura di un certo rilievo, nella quale ci si imbatte alla Camera, è quella di *Luigi Pareto*, essendo quella di *Vincenzo Gioberti* che lo precede una Presidenza piuttosto di prestigio che non effettiva e di una qualche funzionale esigenza. *Luigi Pareto* ha già, al contrario, chiaramente presente il carattere di magistratura che la funzione da lui esercitata è destinata ad assumere. E ne dà atto in alcuni brevi interventi di carattere tecnico, ma di una incidenza che ha sapore di principio.

Gli succede *Luigi Pinelli*; per suo merito i lavori parlamentari acquistano una loro prima organizzazione la quale costituisce, in certo modo, l'innervatura dell'Assemblea rispetto alle procedure fino allora seguite, specie per quanto concerne la discussione dei bilanci. Con *Pinelli* si ha, inoltre, per la prima volta, l'autonomia finanziaria della Camera, il cui bilancio gravava prima, quale mero capitolo dicasteriale, sulle spese del Ministero dell'interno. *Pinelli*, in sostanza, è un Presidente costruttivo, il quale opera indefessamente per rendere efficace al massimo il funzionamento e il rendimento di un organismo di recentissima tradizione qual è il Parlamento subalpino, cercando — quel che più conta — di affrancarlo dal regolamento in un primo tempo adottato e in generale dalla prassi francese cui sembrava la nostra Camera dovesse — chi sa per quanto — restare ancorata.

Gli succedono *Carlo Boncompagni* e, quindi, *Carlo Cadorna*, figure di ben scarso rilievo e soprattutto di quasi inapprezzabile e insussistente distacco presidenziale, giacché l'uno e l'altro partecipano sovente alle discussioni e al voto, caratterizzandosi

insomma più quali eletti di parte ed uomini politici nel senso schietto della parola che non quali oratori e moderatori del corpo legislativo nel suo complesso e nella sua istituzionalità.

Particolare rilievo, invece, decisamente assume la figura di *Urbano Rattazzi* (1), Presidente dal 1852 al 1859, oltre che primo Presidente del Parlamento italiano nel 1861. Egli provvede a definire ulteriormente la disciplina delle discussioni e contribuisce a far assumere lineamenti più chiari ed impegnativi a quelle misure di correttezza parlamentare che tanta e così delicata incidenza erano destinate a rappresentare nella peculiarità stessa dell'Istituto nel suo ulteriore evolversi. Ma Rattazzi, quale Presidente della Camera, non è memorabile solo per questo. Egli ha, altresì, il merito non lieve di avere avvertito e sottolineato il carattere nazionale della funzione rappresentativa di là da quegli interessi locali e municipalistici che il recentissimo e non ancora stabilizzato carattere unitario potevano ancora minare e compromettere in modo serio, forse irreparabile.

Sotto la Presidenza di *Sebastiano Tecchio* matura invece per la prima volta l'esigenza di una seria, radicale riforma del regolamento, che si dimostra ormai insufficiente e inadeguato a fronteggiare la sempre più varia e multiforme necessità di una fun-

(1) Un vero discorso politico-programmatico, quasi da Presidente del Consiglio più che da Presidente della Camera, è quello pronunziato da Rattazzi in occasione del suo insediamento presidenziale nel 1861. In esso si esamina la situazione politica nel quadro della lotta, ancora in corso, per il compimento dell'indipendenza nazionale (l'assedio di Gaeta non era ancora terminato; Roma e Venezia attendevano la liberazione) e si tracciano quindi alcune linee programmatiche per il futuro lavoro legislativo: stabilire e consolidare i legami fra le vecchie e le nuove province, rassodare gli ordinamenti dello Stato, moltiplicare i mezzi materiali che si richiedono al conseguimento dell'assunto nazionale; si è rilevato che si tratta di un'opera grande e difficile, data la varietà di tradizioni, costumi e condizioni economiche delle regioni e delle popolazioni.

zione legislativa che si fa di giorno in giorno più impegnativa e responsabile.

Con *Giovanni Battista Cassinis*, Presidente dal 1863 al 1865, l'organizzazione dei lavori parlamentari si va sempre più delineando e perfezionando e, d'altro canto, sempre più efficacemente si profilano e si articolano le sanzioni disciplinari dei deputati inadempienti agli obblighi parlamentari.

Un ulteriore sviluppo del processo di chiarificazione della prassi parlamentare avviene con *Adriano Mari* (1) che fu geloso tutore del prestigio e dell'onore dell'Assemblea, oltre che guida accorta e inflessibile dei dibattiti, organizzatore sagace ed intelligente dei lavori legislativi.

La tre volte riconfermata Presidenza di *Giovanni Lanza* (1860-61, 1867-68, 1869-70) fu essa pure indubbiamente notevole, specie sotto il profilo che maggiormente ci interessa della funzionalità tecnico-strumentale dell'Assemblea. Lanza era convinto della necessità di una ulteriore revisione e di un generale ammodernamento delle norme regolamentari, che l'accresciuto lavoro legislativo esigeva meno macchinose nella struttura e più agili altresì nei principî ideali che le informavano (2). Si ha, così, quella riforma parlamentare del 1868 di cui egli fu promotore e animatore, la quale investe in particolare lo schema delle attribuzioni dell'Istituto presidenziale. Si è detto da tutti

(1) Tre mete principali fissava nel 1868 il Presidente Mari alla politica dello Stato italiano: la prima è Roma, le altre due riguardano la soluzione di due problemi tecnici, per così dire, e cioè il riordinamento interno amministrativo (riforma dei pubblici servizi) ed ancora il pubblico erario (riforma delle nostre finanze): « restaurate le finanze, riformate le pubbliche amministrazioni, non solo si rialzerà il credito dello Stato, si riapriranno le fonti della pubblica prosperità, ma ancora le condizioni politiche del regno si faranno migliori e più agevolmente e più presto si compiranno i nostri destini ».

(2) Lanza interpreta la sua elezione come giudizio politico e più precisamente come approvazione della nuova Camera all'operato del Governo di cui egli aveva fatto parte.

come l'influenza della personalità del Presidente Lanza sia sensibile in questa riforma, ma non si è forse scerverato ancora abbastanza quanto essa sia valsa a chiarire in senso moderno, e quindi imperituro, i lineamenti della correttezza parlamentare nel senso extrospettivo, cioè dei rapporti che l'organo legislativo instaura ed articola con l'esecutivo e con gli altri istituti previsti dalla Carta costituzionale.

È, infine, con la Presidenza di *Francesco Crispi* (1876-77) che il processo di lenta trasformazione dell'Istituto in vera e propria magistratura neutrale perviene al suo compimento ed alla sua definizione organica. « A destra, a sinistra, al centro — ebbe a dire nel suo discorso di insediamento — e sui seggi ministeriali, io non distinguo partiti: non riconosco che uomini devoti al bene della patria comune ». E, da questo momento, il Presidente non abbandonerà più il suo scanno per pronunziare interventi di parte.

Entrato per la prima volta nel 1861 alla Camera, ove si schierò al centro sinistra, *Domenico Farini* fu eletto Presidente nel 1878 e più volte riconfermato nella medesima carica (1880-1884). Conoscitore avveduto del regolamento, il Presidente Farini ebbe modo di porre in rilievo tale sua qualità in tema di applicazione ed interpretazione parlamentare sugli argomenti più vari: dalla Commissione del bilancio alle mozioni, dalle dichiarazioni di voto alla iniziativa parlamentare, dall'ordine del giorno alla verifica dei poteri, dalla giunta delle elezioni agli emendamenti. Moderatore e regolatore dei dibattiti, intervenne a stabilire il metodo di discussione in diverse materie di delicata trattazione, mentre d'altra parte assicurò costantemente la disciplina delle discussioni stesse, ricorrendo con energia al richiamo all'argomento e talvolta, come nel caso del deputato Minghetti, al regolamento.

Vigile tutore della disciplina interna dell'Assemblea, ricorse con una certa frequenza al richiamo all'ordine dei deputati, giungendo talvolta anche a togliere la facoltà di parola con vigore e prontezza, non rifuggendo dall'ordinare in più di una occasione

l'arresto dei perturbatori dei lavori parlamentari: tipico in questo senso l'incidente occorso nella seduta del 20 dicembre 1883, allorché dalle tribune riservate due giovani si sporsero fuori gridando « Viva Oberdan ! Viva l'Italia ! », e lanciando fogli rossi e verdi nell'aria. Farini in quella circostanza invitò i deputati a mostrarsi superiori a siffatte perturbazioni offensive della libertà di discussione « non fatte per mantenere le libere istituzioni », mettendo in guardia i deputati stessi dalla distribuzione indiscriminata e poco guardinga dei biglietti di ingresso. Sollecitò, inoltre, con diligenza i lavori degli uffici e delle Commissioni, specie in occasione di quei disegni di legge la cui aspettativa risultava più evidente nel Paese.

Nell'ultimo trentennio del secolo si hanno le effimere Presidenze di *Benedetto Cairoli*, *Michele Coppino* e *Nicolò Gallo*. Solo nel discorso di Cairoli si ha una vigorosa affermazione dei valori espressi dal Parlamento, ma, in generale, durante questo periodo, non si hanno elementi di rilievo atti a segnare una decisiva evoluzione dell'Istituto presidenziale, come di quello parlamentare nel suo complesso.

Incisiva, al contrario, fu la triplice esperienza presidenziale di *Giuseppe Zanardelli*, vero sacerdote della democrazia e strenuo difensore, in ogni pur ardua e grave circostanza, delle istituzioni parlamentari, legate allo sviluppo risorgimentale italiano. Il nucleo essenziale del costituzionalismo zanardelliano si profila e si riconosce nell'aspirazione sempre professata ad incentrare l'azione dei pubblici poteri nel preminente dominio della legge sovrana, mentre sul piano specifico dell'azione parlamentare egli sentì in ogni caso la necessità ed il dovere di far corrispondere alla indiscussa autorità morale del Presidente la costante cooperazione dei colleghi deputati.

L'ultimo scorcio del XIX secolo rappresenta, d'altronde, senza alcun dubbio, un periodo di inquietudine e di disfunzione organica dell'Istituto parlamentare. È il periodo infatti che corrisponde al radicarsi del fenomeno ostruzionistico posto in atto dalle opposizioni di sinistra per impedire alla maggioranza lo

slittamento verso una involuzione del regime politico in senso reazionario, pericolo invero che ebbe maggiore e più drammatica consistenza dopo la crisi del '98. Ed è in una situazione del genere che si inquadra, altresì, l'azione presidenziale dei due immediati successori di Zanardelli, *Luigi Chinaglia* e *Giuseppe Colombo* (1), fermo il primo nell'additare nell'ostruzionismo la via che mena al discredito delle istituzioni parlamentari e all'indebolimento della funzione e della figura del Presidente, sulla cui autorità si impernierebbe la vera ragion d'essere del Parlamento; intento il secondo a scagionarsi con decisione dalle accuse di dittatura presidenziale che gli vengono violentemente rivolte dalla minoranza.

Frattando il regolamento, con la riforma del 1900, concepita a scopi antiostuzionistici, provvede a conferire nuova disciplina alle attribuzioni presidenziali. Dopo lungo tirocinio parlamentare, ascende al seggio presidenziale *Tommaso Villa*. In un momento storico particolarmente delicato dal punto di vista politico e sociale, egli detiene la suprema dignità dell'Assemblea legislativa, dimostrando in ogni occasione sicura padronanza della tecnica parlamentare e del regolamento.

Giuseppe Biancheri, Presidente a varie riprese, resse complessivamente la presidenza per circa un ventennio tra il 1870 e il 1907. Imparzialità, rettitudine, rispetto dei diritti di ciascuno, religione del dovere, dedizione e devozione estreme all'Istituto, ecco in sintesi i caratteri di questa davvero impareggiabile Presidenza.

Il Presidente *Giuseppe Marcora* (2), che detiene con il

(1) In questo periodo il regolamento torna nuovamente a formare oggetto di specifico argomento nel discorso presidenziale, in quanto la sua osservanza è sempre più indicata contro le frequenti e gravi intemperanze dei deputati di certi settori e contro l'ostruzionismo più o meno deliberato.

(2) Gli accenni al programma dei lavori parlamentari esulano dalla tradizione dei discorsi presidenziali; verso la fine del secolo, peraltro,

Biancheri il primato della durata in carica, fu anche Presidente di quella Camera che, per effetto della *prorogatio* imposta dallo stato di guerra, protrasse la sua vita oltre i termini previsti dalla legislazione elettorale ed ebbe, in così gravi contingenze, a dimostrare l'altezza delle sue qualità.

Vittorio Emanuele Orlando, nella sua breve esperienza presidenziale, trovò modo di manifestare nei suoi più importanti interventi — pur di mera natura tecnica e improntati al più assoluto distacco — la sua incisiva fede nei valori espressi dal Parlamento. Egli trasfondeva, inoltre, anche nell'alto compito di moderatore delle discussioni la sua consumata dottrina ed intuizione di giurista. Fu, pertanto, un grande Presidente, oltre che un chiaro maestro ed un insigne statista.

Con *Enrico De Nicola*, l'Istituto presidenziale attinge decisamente uno dei momenti di più alto splendore, prima che si delinei, con il colpo di Stato operato dal fascismo, la parabola involutiva che segnerà la fine del Parlamento in Italia. Nella personalità di De Nicola è agevole rintracciare i termini precisi del drammatico travaglio della democrazia italiana del primo dopoguerra, criticamente e appassionatamente rivissuti da una coscienza e da un intelletto tra i più eminenti e politicamente sensibili della classe dirigente del Paese. Né possiamo sottacere come appunto sotto la Presidenza di Enrico De Nicola, durante la 25^a e 26^a legislatura, e precisamente nel biennio 1920-22, modifiche di notevole rilievo vengono apportate al regolamento

invalse l'uso di indicare alcuni punti salienti della futura attività legislativa, in relazione a problemi di politica nazionale che venivano assumendo, nel tempo, un carattere di cronicità. Nel 1907 Marcora tratta l'argomento con una estensione senza precedenti, con accenni a numerose e dettagliate questioni (riordinamento dei pubblici servizi, riforma dei codici, lotta contro l'analfabetismo, legislazione sociale, questione regionale, rafforzamento dell'economia nazionale, sviluppo e difesa delle « fonti nazionali » ed inoltre questioni della difesa nazionale mediante la garanzia del rispetto internazionale e sicurezza entro i propri confini).

della Camera, tra le quali importantissima l'istituzione di quelle Commissioni legislative permanenti le quali, destinate allora ad avere vita breve e precaria a cagione della dittatura che era alle porte, dovevano poi, con la rinascita democratica del Paese, riacquistare quella importanza e quel significato che sono a tutti noti.

* * *

Nel periodo fascista, con l'assoluta omogeneità della Camera, il potere esecutivo regola la costituzione dell'Assemblea, che perde, sul piano sostanziale, la sua autonomia; l'attività legislativa è svolta nei limiti dell'indirizzo politico governativo; l'elezione del Presidente e dell'ufficio di Presidenza si trasforma in una designazione politica riservata al Governo, i poteri e le attribuzioni del Presidente non hanno più carattere di piena indipendenza dal Governo, ma sono ad esso subordinati. L'immedesimazione della carica di Presidente con quella di componente del Governo (Ministro Guardasigilli) realizzatore — nell'ambito dell'Assemblea, ma al di sopra di essa — dell'indirizzo politico dell'esecutivo alterò e violò il principio dell'indipendenza costituzionale del Parlamento, provocando l'atrofia del potere legislativo ed il suo annullamento sotto il profilo di organo costituzionale.

Alfredo Rocco che succede a De Nicola nella Presidenza della Camera, si sforza di imprimere all'Istituto un carattere di equilibrato temperamento fra il peso schiacciante della maggioranza ed i residui diritti ancora riconosciuti alle minoranze, ancora per poco ridotti nei limiti che furono propri dei *cahiers de doléances* e quindi ineluttabilmente travolti e calpestati dalla realtà storica della dittatura.

Al suo posto succedeva un politico puro, *Antonio Casertano*, del quale, negli atti parlamentari, ancora si rintraccia qualche energico richiamo a tutela delle libertà essenziali per il parlamentare, come quella di parola; ma la energia è solo formale, risultando ormai di giorno in giorno sempre più affievolite le

prerogative che dovrebbero salvaguardare l'azione parlamentare degli oppositori.

Con *Giovanni Giurati* e *Costanzo Ciano*, la Presidenza della Camera dei deputati è ridotta ormai ad un ruolo onorifico, essendo pressoché scaduta al livello di una direzione burocratica che svolge, con lo spirito dell'ordinaria amministrazione, il compito di sovrintendere alla elaborazione legislativa.

L'Istituto della Presidenza, con la Camera dei fasci e delle corporazioni, subisce un ulteriore processo di degradazione e di squalificazione formale oltre che sostanziale, in quanto la carica viene a perdere il carattere di rigida autonomia, che, nel corso di circa un secolo, aveva costantemente mantenuto. *Dino Grandi*, infatti, oltre che Presidente di uno dei due rami del potere legislativo è, nel tempo stesso, Ministro Guardasigilli, il che consacra in misura eloquente ed assai grave quella confusione fra legislativo ed esecutivo che vale a caratterizzare l'involuzione costituzionale dei rapporti fra i poteri che è alla base della dittatura fascista.

* * *

Con la ripresa, dopo la seconda guerra mondiale, abbiamo alla Presidenza della Consulta nazionale *Carlo Sforza*. Vissuto in esilio, uno dei pochissimi senatori del regno che non avevano curvato il capo di fronte al fascismo, già ministro degli esteri e consumatissimo diplomatico, spetta a lui il merito, in quella prima acerba impresa di un non ancora rappresentativo Istituto parlamentare, di avere iniziato a ridar vita, dopo la lunga e amara desuetudine, a un costume e ad un principio.

All'Assemblea costituente, dopo la breve Presidenza di *Giuseppe Saragat*, espressione del fuoruscitismo antifascista, viene eletto, in seguito alle dimissioni di questi, *Umberto Terracini*, il quale recava in sé l'aristocratico retaggio di quella opposizione al fascismo che era stata costretta a languire per anni nelle galere dell'oppressore. Viene confermata con Terracini la tradizione parlamentare, a maggior ragione valida per la Costituente,

che vuole il Presidente di un'Assemblea rappresentativa corifeo delle aspettative della coscienza nazionale in qualsivoglia circostanza che, nel dolore e nella speranza, tocchi i destini del Paese.

La figura di Umberto Terracini rappresenta adeguatamente il nuovo spirito che anima la classe dirigente del Paese che torna ad operare sul piano politico dopo la lunga eclisse della dittatura. La Presidenza di Umberto Terracini è di gran lunga la più eletta che si sia mai data e la più perfetta che potesse darsi: l'equilibrio tra le parti, il sovrano distacco, l'acutissimo senso giuridico e la immediata geniale intuizione fecero di lui uno dei più grandi fra tutti i Presidenti che possa vantare il Parlamento italiano.

La prima e la seconda legislatura repubblicana eleggono Presidente *Giovanni Gronchi*. Conscio della realtà storica che il rinnovato Parlamento italiano inizia il corso di un nuovo regime istituzionale, egli conferisce alla rappresentanza democratica una ben maggiore incisività che non per l'innanzi ed una ben più reale aderenza alle istanze popolari espresse dalla base elettorale, soprattutto in ragione del suffragio pervenuto oggidì alla sua massima estensione. Con Giovanni Gronchi il Parlamento assume, insomma, sotto ogni profilo, un livello altissimo di efficienza tecnica e di prestigio politico. Sotto la sua Presidenza, tra l'altro, si afferma e si disciplina in modo univoco ed esauriente, sul piano regolamentare, il sistema delle Commissioni permanenti.

Giovanni Leone, nominato Presidente quando Gronchi asurge, nel maggio del 1955, alla suprema magistratura dello Stato, ci ha dato e ci dà la precisa sensazione di voler conferire all'Istituto presidenziale, con la spiccata personalità giuridica di cui è dotato, nonché con le davvero inesaurevoli risorse della sua profondissima erudizione in materia, un accentuato carattere di autonomia, svincolandolo dell'ipoteca partitica o dall'influenza del Gabinetto.

Il Presidente Leone è particolarmente assiduo nella presenza al Seggio, riservandosi responsabilmente la guida diretta

dei dibattiti più laboriosi ed impegnativi. L'arguzia e la bonomia partenopea con le quali riesce quasi sempre a superare i momenti di burrasca nell'Aula; la signorilità con cui ravvisa le aride comunicazioni presidenziali, ricorrendo, con la parola sorridente, al gustoso riferimento, alla massima di antica saggezza ed attualità; la rapidità con la quale dipana l'aggrovigliata matassa di emendamenti o risolve i complessi problemi di interpretazione costituzionale e regolamentare, prontamente intuendo i nessi essenziali delle situazioni più intricate e ponendoli in evidenza con la chiarezza del maestro di diritto, tutte queste qualità si accompagnano al suo più notevole merito: il rispetto per la dignità del Parlamento.

In questo senso il Presidente Leone si è rivelato *Speaker* sicuro ed efficiente del Parlamento democratico, distinguendosi come uno degli artefici più validi del nuovo clima di civiltà politica, di prestigio ed autorità morale in cui l'Assemblea ha operato.

* * *

L'adozione del sistema bicamerale in Italia ci impone di esaminare, sia pure brevemente, l'Istituto della Presidenza del Senato, anche se la stessa struttura, la stessa composizione della Camera Alta italiana sotto lo Statuto albertino ed il fatto che tutti i membri, compreso il Presidente, fossero di nomina regia e, quindi, emanazione diretta dell'esecutivo, rendono meno interessante la figura del Presidente del Senato, legata com'è alle mutevoli condizioni della vita politico-parlamentare italiana e, in particolare, all'alternarsi dei vari governi alla guida del Paese (1).

(1) Il principio della bicameralità è di origine inglese e ricompare più tardi nella Costituzione di Filadelfia, per divenire, infine, nel periodo immediatamente successivo alla Rivoluzione francese sino ai nostri giorni, tratto distintivo del costituzionalismo europeo. Nel 1848, oltre che in

È necessario, anzitutto, avvertire come i Presidenti del Senato regio non sono assolutamente in grado di assurgere ad un reale, specifico, personale rilievo, troppo difettando alla Camera Alta italiana quella dialettica dei partiti che è la vita stessa delle Assemblee rappresentative popolari, dialettica, invece, che viene ad attenuarsi a tal punto, in seno al Senato regio, da risultare

Inghilterra, il bicameralismo esisteva già in Francia e in Belgio ed è precisamente dall'esperienza costituzionale di questi due ultimi paesi che lo Statuto albertino mutua la organizzazione bicamerale del Parlamento subalpino.

La Commissione nominata nel 1848 da Carlo Alberto per la redazione dello Statuto, nella seduta del 2 marzo, su proposta del ministro dell'interno Borelli, decideva fosse denominata Senato la istituenda Camera Alta, respingendo l'altra proposta di denominarla, invece, sull'esempio francese, Camera dei pari. Si dovette, di conseguenza, abrogare la qualifica di senatore di cui allora godevano i magistrati della Corte di appello e sostituirla con l'altra, tuttora vigente, di consigliere d'appello o magistrato d'appello.

Il primo regolamento del Senato del regno fu recepito da noi con semplice voto e senza discussione da parte dell'Assemblea; il governo Balbo lo aveva predisposto sulla falsariga del modello francese del 1839. Fu soltanto qualche tempo più tardi, e precisamente nelle sedute del 7 giugno e del 6 luglio 1850, che il Senato poteva procedere all'approvazione e alla adozione di un proprio regolamento, la cui stesura era stata opera di un'apposita Commissione, nominata a seguito di una proposta del senatore Alfieri di Sostegno.

Quali, essenzialmente, le ragioni del bicameralismo? All'assemblea nazionale francese della seconda Repubblica, sul finire del 1848, il Lamartine pronunciava una requisitoria contro il sistema bicamerale, sostenendo la tesi che il bicameralismo si era imposto in Inghilterra e negli Stati Uniti a cagione di condizioni storiche peculiari e specifiche, le quali non potevano sussistere in Francia o in altri Paesi d'Europa.

Rilevava nel 1852 Domenico Casutti che « la precipua malleveria del governo libero sta nel denegare a qualsivoglia potestà un assoluto dominio ». Il Senato si affermerà così a poco a poco in Europa come camera di garanzia, di riflessione, di revisione, quand'anche là dove l'iniziativa legislativa è particolarmente riconosciuta alla Camera dei deputati. Oggi è comunemente acquisito che la ragione storica di introdurre nell'ambito degli organi legislativi un elemento moderatore, atto

pressoché inavvertibile. Ne deriva che la casistica parlamentare è enormemente più scarna, i richiami all'ordine e quelli di carattere disciplinare pressoché inesistenti o notevolmente più rari.

I primi Presidenti del Senato del Regno, dal 1848 al 1861, furono *Andrea Coller*, *Giuseppe Manno* e *Carlo Alfieri di Sostegno*.

Nel periodo compreso tra il 1861 e la fine del secolo, i Presidenti di maggior rilievo furono *Gabrio Casati* e *Domenico Farini*, il quale recava nella Presidenza del Senato l'esperienza già brillantemente e sapientemente maturata quale Presidente della Camera.

Durante il primo trentennio del XX secolo, si impongono le figure di *Giuseppe Manfredi* e *Tommaso Tittoni*, sia per la durata della loro carica (circa 10 anni l'uno), sia, più ancora, per l'apporto di competenza tecnica e di preparazione giuridica che

— per così dire — a raffrenare la maggiore impulsività che alla prima Camera deriva la circostanza di provenire direttamente dal corpo elettorale si è dimostrata, sebbene ormai al di fuori degli intendimenti conservatori delle vecchie monarchie gratificatrici delle *carte octroyées*, effettivamente valida, giacché a tale ragione si è affiancata una serie di nuovi fondamentali elementi, quale quello inerente alla considerazione della maggior perfezione raggiunta dall'opera di legiferazione sulla quale converge l'esame di due Camere distinte, quale la garanzia contro il dispotismo di una Camera e la maggior ponderazione nel lavoro legislativo.

E, d'altronde, tornando al Senato subalpino e, quindi, italiano, la sua storia rivela come tutti i conflitti tra questa Camera e l'altra non si spinsero mai al punto da rappresentare un ostacolo all'adempimento della volontà del Paese.

Il ruolo, comunque, di reale protagonista e di decisivo arbitro delle crisi politiche del Paese venne in ogni momento incontestabilmente riconosciuto alla Camera elettiva. Il peccato d'origine del Senato consisteva infatti in ciò, nel non essere elettivo, ma di nomina regia. Lo stesso Cavour, d'altronde, ne era rimasto perplesso e la conseguente esigenza di una riforma del Senato era affiorata fin dai tempi della sua istituzione, anche se poi la necessità della elettività della Camera alta fu sostenuta in modo realistico e con particolare calore per la prima volta

l'uno e l'altro ebbero a dare in momenti particolarmente importanti per la vita del Paese, anche in considerazione del fatto, per ciò che riguarda Tittoni, che egli ebbe a mantenere il seggio sino al 1928, anche cioè dopo la caduta del regime demoliberale ad opera del fascismo.

Per altro riguardo, sotto la Presidenza di Tittoni, si avviano abbastanza alacramente nuovi studi per una riforma del Senato in senso elettivo e viene costituita un'apposita Commissione presieduta dallo stesso Tittoni. A conclusione dei suoi lavori, dalla predetta Commissione uscirono due relazioni, una di maggioranza, l'altra di minoranza, sostanzialmente d'accordo nei principî ispiratori — era questa la prima volta che il Senato stesso si autoinvestiva della questione, donde l'estrema importanza dell'iniziativa e delle conclusioni cui si reputò possibile pervenire — ma divergenti nelle previste modalità della configurazione

soltanto dal Crispi. Tuttavia, già in occasione della riforma elettorale del 1882 — che allargava notevolmente il suffragio — si fece, se pur vagamente, avvertire l'esigenza di un rinnovamento radicale della base rappresentativa del Senato. Non si ritenne mai, però, né in quella circostanza, né posteriormente, di investire direttamente, come sarebbe stato logico e giusto, le Assemblee parlamentari di questo problema, il quale perdurò anni ed anni a vivacchiare piuttosto scombinatamente attraverso la penna di qualche gazzettiere o le isolate e rare elucubrazioni di qualche politico e di qualche costituzionalista.

Dal 1876 in poi si adottò il sistema di modificazioni singole del regolamento del Senato (nell'aprile del 1873 vi furono adattamenti e ritocchi al fine di rendere la procedura parlamentare conforme agli sviluppi della vita politica del Paese). Notevoli modificazioni furono, invece, adottate il 22 febbraio 1900 nei riguardi soprattutto della verifica dei poteri e del metodo di esame dei disegni di legge, per il quale, accanto al sistema degli uffici, fu introdotto quello delle tre letture, a scelta del Senato. Altre singole riforme si ebbero nel luglio del 1910, nel marzo del 1913, nel luglio del 1920, tutte ispirate al fine di assicurare al Senato una maggiore indipendenza nel controllo sulla nomina dei suoi membri e in pari tempo di rafforzare il suo diritto di sindacato politico sul Governo.

della base elettorale (la minoranza proponeva una rete di collegi elettorali su base regionale, come, a un dipresso, nel sistema attuale dello Stato repubblicano). Unico, tuttavia, modestissimo ritocco realmente introdotto in conseguenza dei lavori, degli studi e delle conclusioni di tale Commissione fu la possibilità per il Senato di designare esso stesso il proprio Presidente e i propri Vicepresidenti, il che per la prima volta fece il 2 dicembre 1919.

Ultimo anelito di libertà sotto la dittatura fu per il Senato il discorso di Benedetto Croce nel 1929 contro la ratifica dei Patti Lateranensi. Le Presidenze di *Luigi Federzoni* e di *Giacomo Suardo* rappresentano, negli anni tra il 1929 e il 1943, gli esponenti tipici della progressiva acquiescenza anche dell'Istituto presidenziale del Senato, come di qualsiasi altra istituzione d'altronde, al regime dominante e la definitiva abdicazione a quella somma di prerogative che aveva costantemente costituito il fondamento dell'autonomia dell'Assemblea.

Il primo Presidente del Senato repubblicano fu *Ivanoe Bonomi*, il quale soprattutto ebbe a rilevare come il nuovo Senato assuma uno spiccato carattere politico rispetto al defunto Senato del regno; e a tale concezione informò tutta la sua azione di Presidente.

Alla Presidenza di *Ivanoe Bonomi* successe quella di *Enrico De Nicola*. Il nuovo Presidente, che si sentiva, più che al di sopra, al di fuori dei partiti, riuscì ad imprimere l'impronta inconfondibile di una superiore personalità politica alla guida dei lavori del Senato, che si concretarono nell'approvazione di leggi di fondamentale importanza per la vita del Paese. Avviate allo sbocco conclusivo del loro *iter*, spesso faticoso, da una direzione dei dibattiti che, ben a ragione, potè essere definita acuta, sapiente e indipendente, esse rappresentano un patrimonio di costruttiva attività davvero degno di un grande Presidente.

Con *Giuseppe Paratore* si precisa ulteriormente il nuovo concetto dell'Istituto presidenziale del Senato repubblicano; il nuovo Presidente dichiara infatti la completa dedizione del suo

ufficio con la più scrupolosa imparzialità, al di sopra di ogni corrente di parte e nella più assoluta indipendenza da ogni altro potere o organo costituzionale (1).

Questa assunzione della responsabilità della Presidenza del Senato operata coscientemente « indiscrimine » doveva costare al Presidente *Meuccio Ruini*, di lì a qualche mese, un epilogo piuttosto burrascoso, i cui particolari sono affidati alle cronache parlamentari, in coincidenza con la discussa approvazione della legge elettorale, destinata a trovare applicazione nelle consultazioni politiche del giugno 1953.

Con *Cesare Merzagora* l'Istituto presidenziale del Senato assume una caratteristica nuova e tutta particolare, accentuata da una vigorosa personalità dell'uomo che siede sul Seggio e che ritiene di dover essere il tutore delle istituzioni parlamentari, appena risorte dopo la tragica parentesi della dittatura fascista. L'Istituto in parola acquista, pertanto, una sua linearità funzionale, che rappresenta un punto fermo nella evoluzione della prassi e della consuetudine parlamentare di questi ultimi anni.

* * *

La finalità di questa nostra breve disamina che ha carattere solamente introduttivo è stata quella di enucleare sul piano storico-parlamentare i caratteri della figura del Presidente di Assemblee legislative; ma uno studio, sotto questo profilo, razionalmente più approfondito e comprendente l'attività parlamentare svolta dai Presidenti e dai Vicepresidenti della Camera e del Senato ci consentirà, ove ci si voglia portare sul piano di una trattazione organica di una materia così complessa e suggestiva,

(1) Il riconoscimento dell'imparzialità con cui il Presidente Paratore aveva diretto i lavori del Senato gli venne soprattutto espresso dall'opposizione, quando, nel marzo del 1953, avendo reso di pubblica ragione la sua decisione di dimettersi, il senatore Terracini chiedeva che fosse conservata al Senato nell'ulteriore corso dei suoi lavori, la « guida saggia, imparziale, incorrotta » del suo Presidente.

di delineare, oltrech  l'aspetto giuridico-costituzionale dell'Istituto, anche quello, per cos  dire, politico-sociologico che esso riveste.

Comunque, fin d'ora possiamo affermare, concludendo, che oggi il Presidente di un'Assemblea legislativa, per definizione istituzionale, non pu  apparire, nella presente situazione parlamentare, il punto neutro di raccordo delle diverse istanze che verso di lui confluiscono da parte della maggioranza e delle minoranze: avremmo in tal modo un organo inerte e di mera registrazione letterale della casistica del regolamento, l  dove si impone la presenza di un centro di propulsione e di stimolo, di attivazione funzionale e di costruttiva ed evolutiva dichiarazione regolamentare, come   nello spirito dell'Istituto stesso.

Dai termini e dai caratteri del processo di evoluzione in corso non   prevedibile che l'Istituto presidenziale italiano possa allontanarsi, sempre pi  orientato come esso   verso il distacco dalle passioni che agitano e sommuovono il gioco politico e i clamori in mezzo ai quali si svolge la sua altissima funzione, in una posizione che propende ad allinearsi a quella dello *Speaker* inglese e a differenziarsi da quella propria della tradizione continentale pi  storicamente accreditata, configurando un *tertium genus* di peculiare interesse e costantemente in via di definitiva autonoma tipizzazione.