

LA RESPONSABILITÀ POLITICA DEI PRESIDENTI DELLE CAMERE

Tipologia del rapporto Assemblea-Presidente.

Nei testi costituzionali e regolamentari mancano espliciti riferimenti normativi alla responsabilità dei Presidenti delle Camere per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni. E tuttavia non sembra dubbio: 1) che una simile responsabilità debba sussistere; 2) che sia una responsabilità di carattere politico; 3) che il rapporto di responsabilità intercorra esclusivamente tra ciascuna Assemblea e il suo Presidente.

Esaminiamo partitamente questi tre diversi punti. Non si può supporre, anzitutto, che i Presidenti delle Camere siano i soli soggetti costituzionali a non essere responsabili per i propri atti. Quando l'ordinamento ha voluto costruire un organo alle cui funzioni non corrispondano le relative responsabilità — come è il caso del Presidente della Repubblica — lo ha esplicitamente affermato, precisando altresì quali altri soggetti costituzionali debbano assumere la respon-

sabilità dei suoi atti (articoli 89 e 90 della Costituzione). D'altra parte, ai Presidenti delle Camere non si estende neppure la previsione costituzionale dei reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione (articolo 90 della Costituzione), che costituisce pur sempre un mezzo, sia pure estremo, di far valere una responsabilità del Capo dello Stato per alcuni degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni. Si deve ritenere, pertanto, che per i Presidenti delle Camere non sia ipotizzabile alcuna eccezione al principio generale, per cui ad autonomia di funzioni corrisponde autonomia di responsabilità.

Nel nostro ordinamento questa autonomia di funzioni è certamente attribuita ai Presidenti delle Camere, che sono organi autonomi rispetto alle Assemblee e agli altri organi parlamentari, compresi quelli cui partecipano e che eventualmente presiedono: la loro attività, infatti, non è imputabile ad alcuno di questi organi, ma è preordinata al fine di determinare le condizioni perché questi svolgano « legalmente » le loro funzioni. Per di più, essi godono di una autonoma sfera di funzioni con rilievo anche esterno rispetto alle Camere che presiedono: così dicasi per il parere — obbligatorio, anche se non vincolante — che debbono rendere al Presidente della Repubblica per lo scioglimento di una o di entrambe le Camere (articolo 88 della Costituzione), o per lo scioglimento del Consiglio superiore della magistratura (articolo 31 della legge 24 marzo 1958, n. 195), o in sede di « consultazioni » per la soluzione delle crisi di governo (in obbedienza ad una consolidata prassi costituzionale). E lo stesso può dirsi per le funzioni attribuite al Presidente del Senato per la « supplenza » del Presidente della Repubblica (articolo 86 della Costituzione), e al Presidente della Camera per la presidenza del Parlamento in seduta comune (articolo 63 della Costituzione); nonché per quelle attribuite ai Presidenti delle Camere nella delicata materia del finanziamento pubblico dei partiti (leggi 2 maggio 1974, n. 195, e 18 novembre 1981, n. 659).

La rilevanza politico-costituzionale di queste funzioni sembra escludere che il loro esercizio possa dar luogo a responsabilità configurabili come meramente « tecniche ». Nell'ordinamento parlamentare italiano il Presidente non è soltanto il magistrato o il notaio dell'Assemblea: eletto (almeno normalmente) in una lista politica (1), egli è portato alla presidenza di un ramo del Parlamento da una maggioranza politica, che è tale anche se non necessariamente coincidente con la maggioranza governativa, ed anzi di solito più larga. Politico è il carattere peculiare di molte delle sue funzioni, a cominciare da quelle di carattere esterno, per le quali nella maggior parte dei casi il Presidente non ripete un mandato vincolante dall'Assemblea e non ne esprime una contingente volontà, ma ne rappresenta gli interessi permanenti, legati alle esigenze di stabilità e funzionalità dell'ordinamento (2). Il largo margine di discrezionalità che è in genere connesso all'esercizio di queste funzioni può far legittimamente parlare di una « linea politica » del Presidente di Assemblea, non tanto come linea di intervento nella politica attiva, quanto e soprattutto come modo d'intendere la sua posizione costituzionale di massimo garante dei diritti della maggioranza e di quelli dell'opposizione nella dialettica parlamentare.

Se così è, non sembra dubbio che la responsabilità del Presidente di Assemblea debba qualificarsi come responsabilità politica, e non meramente tecnica od organizzatoria; e che ne sia destinataria la stessa Assemblea che lo ha eletto. I principi di equiordinazione e di irresponsabilità reciproca

(1) La diversa posizione dello *Speaker* della Camera dei Comuni in Gran Bretagna è anche sottolineata dalla consuetudine di non contrapporgli concorrenti nel collegio uninominale in cui si presenta candidato. Di regola, lo *Speaker* è designato per unanime accordo tra i partiti e mantiene la sua carica indipendentemente dal variare della maggioranza parlamentare.

(2) Cfr. SICA, *Rilievi sulla presidenza delle Assemblee politiche*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1951, pp. 270 ss.; FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano 1965, pp. 89-90, 177-184.

nell'esercizio delle proprie funzioni, che presiedono ai rapporti tra organi costituzionali, impediscono infatti di ritenere che la responsabilità politica del Presidente possa essere fatta valere da soggetti diversi dalla stessa Assemblea parlamentare, nemmeno in relazione alle funzioni di carattere esterno sopra ricordate (funzioni consultive nei confronti del Presidente della Repubblica, supplenza, presidenza del Parlamento in seduta comune): anche queste funzioni, infatti, egli esercita in ragione del rapporto peculiare che lo lega all'Assemblea che lo ha eletto; e solo ad essa può essere chiamato a risponderne.

Questo rapporto che intercorre tra ciascuna Assemblea parlamentare e il suo Presidente ha tutte le caratteristiche di un rapporto politico di fiducia, non strutturalmente diverso da quello che intercorre tra Parlamento e Governo, anche se morfologicamente dissimile (3). Lo conferma il carattere indeterminato della durata in carica del Presidente di Assemblea. Così come accade per il Governo, anche questo rapporto fiduciario si presume perdurante in mancanza di fatti concludenti che dimostrino il contrario; e trova il suo termine naturale soltanto con la fine della legislatura e della relativa *prorogatio* dei poteri delle Camere.

Certo, è di fatto assai più facile che una delle Camere revochi la sua fiducia al Governo, con il quale il Parlamento è in continuo rapporto dialettico, piuttosto che al proprio Presidente, che costituisce la garanzia del suo stesso funzionamento. Questo spiega perché l'ipotesi della revoca della fiducia al Presidente di Assemblea non sia mai venuta concretamente in discussione; il che è da considerare positivamente, giacché il verificarsi di una ipotesi del genere configurerebbe un momento di grave crisi nella vita delle pubbliche istituzioni. Ciò non toglie che ci si debba porre, alme-

(3) V., per questa tesi, FERRARA, *op. cit.*, pp. 69-79; CIAURRO, *Gli organi della Camera*, in *Il Regolamento della Camera dei Deputati - Storia, istituti, procedure*, Roma 1968, pp. 227-229.

no in sede teorica, il problema della responsabilità politica del Presidente di Assemblea, e dei modi e degli strumenti mediante i quali possa essere fatta valere (4).

Gli strumenti per la revoca della fiducia.

Nella vecchia tradizione parlamentare italiana il Presidente era eletto all'inizio di ogni sessione, e poteva essere o no rieletto nelle sessioni successive: e certo in questo quadro poteva configurarsi un sistema che rimettesse la verifica del rapporto fiduciario tra l'Assemblea e il suo Presidente alla scadenza periodica di ciascuna sessione, facendo eventualmente valere la responsabilità del Presidente della sessione precedente con la sanzione politica della mancata conferma nella sessione successiva (5). Abolito l'istituto della sessione, non potendosi evidentemente pensare che per l'intera legislatura l'Assemblea resti priva di strumenti per la verifica del rapporto fiduciario, si deve ritenere che una simile verifica sia promuovibile in qualsiasi momento, per iniziativa di uno o più parlamentari. Ma con quali procedure?

È anzitutto da escludere che un voto dell'Assemblea, comunque espresso, possa provocare direttamente la decadenza del Presidente dalla sua carica. Nel nostro ordinamento costituzionale, che non conosce la figura della destituzione, la decadenza può essere promossa soltanto indirettamente, inducendo il titolare dell'organo alle dimissioni, che costituiscono peraltro un atto dovuto — politicamente e giuridicamente — in presenza di una formale manifestazione di

(4) Il problema della revocabilità del Presidente di Assemblea parlamentare da parte della stessa Assemblea che lo ha eletto è pressoché inesplorato in dottrina, specie in Italia. In Germania vi ha dedicato un attento studio O. UHLITZ, *Zur Frage der Abberufbarkeit der Parlamentpräsidenten*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 97, 1962, pp. 296-310, in occasione di una proposta presentata al riguardo nel 1962 nell'Assemblea della Bassa Sassonia.

(5) Cfr. MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1877, pp. 91 ss.; FERRARA, *op. cit.*, p. 75 (in nota).

sfiducia da parte di un altro organo verso cui il primo sia politicamente responsabile.

Così stando le cose, un'Assemblea parlamentare che intendesse sostituire il suo Presidente *malgré lui* dovrebbe ricorrere a strumenti analoghi — anche se non altrettanto tipizzati — a quelli cui ricorre per revocare la fiducia al Governo: 1) o adottando atti concludenti che implicitamente suonino sfiducia al Presidente, e lo inducano pertanto a dimettersi; 2) o esplicitamente approvando un documento parlamentare che revochi la fiducia al Presidente e lo obblighi a rassegnare le dimissioni.

La casistica afferente al primo ordine di ipotesi può essere molto varia, e difficilmente tipizzabile, avendo attinenza per buona misura più al costume che al diritto parlamentare. Si può pensare — per esempio — ad una serie di reiterate votazioni dell'Assemblea che vadano in contrario avviso a proposte o decisioni adottate dal Presidente nell'esercizio delle sue funzioni per assicurare il buon andamento dei lavori e l'osservanza del regolamento (o anche ad una sola votazione del genere, che investa però un punto di particolare rilievo, ponendo in causa la sua posizione di imparzialità politica); a censure sul modo usato dal Presidente per adempiere le sue funzioni di carattere esterno; alla reiezione del bilancio interno, che suoni disapprovazione all'operato del Presidente nelle sue funzioni di sovrintendenza all'amministrazione interna; all'approvazione (o anche alla semplice presentazione, qualora avvenga da parte dei gruppi parlamentari numericamente e politicamente più rilevanti) di proposte di modifiche regolamentari intese a disciplinare il procedimento di revoca del Presidente di Assemblea, con implicito significato polemico nei confronti del Presidente in carica; ad una autorizzazione a procedere in giudizio concessa nei confronti del Presidente per reati riferibili all'esercizio delle sue funzioni (6); ecc.

(6) Il FERRARA (*op. cit.*, pp. 79-85) fa riferimento all'ipotesi di reato prevista dall'articolo 289 del codice penale, che punisce chi

Più complesso è il problema di come determinare autonomamente, in assenza di specifiche disposizioni nei regolamenti delle Camere, una formale verifica del rapporto fiduciario Assemblea-Presidente. Per le ragioni sopra considerate, a questa autonoma verifica si deve poter pervenire; né esistono norme costituzionali o regolamentari che pongano ostacoli all'instaurazione di un procedimento a questo fine diretto. Anzi, i regolamenti parlamentari mettono a disposizione almeno due strumenti che ben potrebbero, a nostro parere, essere utilizzati allo scopo: la mozione e l'ordine del giorno.

La mozione è prevista nei nostri regolamenti parlamentari come strumento indeterminato nei fini e non prefigurato nel contenuto, cioè semplicemente inteso a « promuovere una deliberazione dell'Assemblea su un determinato argomento » (articolo 110 del regolamento della Camera; l'articolo 157 del regolamento del Senato la definisce, ancor più genericamente, come « intesa a promuovere una deliberazione da parte del Senato »). È vero che la mozione non è mai stata usata per il fine di cui ci stiamo occupando, e si è anzi tradizionalmente configurata, nella prassi parlamentare, come strumento tipico del rapporto Parlamento-Governo; ma è anche vero che questa restrizione di campo non ha base nei regolamenti parlamentari, i quali ne danno invece una definizione estremamente ampia, tale da far ritenere che possa essere utilizzata per qualsiasi pronunciamento dell'Assemblea per il quale non siano previsti altri specifici strumenti. Del resto, indipenden-

impedisca o turbi, anche solo parzialmente e temporaneamente, l'esercizio delle funzioni delle Assemblee legislative. A suo parere, peraltro, la concessione dell'autorizzazione a procedere per un siffatto reato nei confronti del Presidente di Assemblea dovrebbe essere necessariamente preceduta dalla pronuncia dell'organo competente ad accertarne la responsabilità politica: cioè da un voto di sfiducia dell'Assemblea stessa, che ne determini le dimissioni. Ma non si vede perché l'Assemblea non potrebbe limitarsi a concedere l'autorizzazione, demandando alla competente autorità giudiziaria l'accertamento del reato: anche se il semplice fatto della concessa autorizzazione dovrebbe indurre il Presidente, per ovvie ragioni di sensibilità, a rassegnare le dimissioni.

temente dall'ipotesi qui considerata, una più ampia utilizzazione dell'istituto della mozione ci sembra comunque auspicabile, in un contesto politico-costituzionale a base sempre più accentuatamente pluralistica, in cui il Parlamento deve poter esprimere la propria volontà non solo nei confronti del Governo, ma anche nei confronti di altri soggetti emergenti del concerto costituzionale, a cominciare dalle regioni.

Anche se finora non se ne è mai presentata l'occasione, nulla vieta, pertanto, che una mozione possa avere a suo oggetto una deliberazione che riconfermi la fiducia dell'Assemblea nel suo Presidente, messa in questione — per esempio — da critiche o polemiche parlamentari od extraparlamentari; o viceversa questa fiducia neghi, in relazione ad una « linea politica » o a concreti atti di esercizio delle sue funzioni che non si ritengano condivisi dal collegio che lo ha eletto.

Messa all'ordine del giorno dell'Assemblea nei modi previsti dall'articolo 111 del regolamento della Camera o dall'articolo 157 del regolamento del Senato, una mozione siffatta (o più mozioni sullo stesso argomento) sarebbe poi discussa e votata nei modi ordinari; con l'ovvia conseguenza che una votazione di riconferma della fiducia lascerebbe la situazione invariata, mentre una votazione di revoca della fiducia determinerebbe per il Presidente l'obbligo politico-costituzionale delle dimissioni.

Agli stessi risultati si potrebbe pervenire mediante la votazione di ordini del giorno di analogo contenuto, presentati nel corso del medesimo dibattito sopra ipotizzato — in relazione cioè a mozioni di verifica della fiducia dell'Assemblea nei confronti del suo Presidente — o anche nel corso di un dibattito su un argomento diverso (7).

(7) Il FERRARA (*op. cit.*, p. 77, in nota) indica la possibilità di un dibattito « atipico » sul modo con cui risultano esercitati i poteri del Presidente e sulla conformità di detto esercizio alle regole che ne individuano la funzione nel sistema; e ritiene che detto dibattito dovrebbe concludersi sulla base di un ordine del giorno moti-

La prima ipotesi, quella cioè che il dibattito su una mozione di verifica della fiducia si concluda con la votazione di un ordine del giorno che questa fiducia confermi o meno, non presenta particolari difficoltà, trattandosi di un procedimento perfettamente noto e tipizzato nella prassi parlamentare, anche se non lo è altrettanto nelle norme dei regolamenti (v. comunque l'articolo 114, quarto comma, reg. Camera e l'articolo 160 reg. Senato). C'è solo da osservare che, in base agli articoli 117 e 118 del regolamento della Camera dei deputati, in quella sede oltre allo strumento dell'ordine del giorno (di cui si occupa l'articolo 114) potrebbe essere utilizzato allo scopo anche lo strumento della risoluzione, che, a somiglianza della mozione, non è determinato nei fini né prefigurato nel contenuto, essendo diretto in generale « a manifestare orientamenti o a definire indirizzi su specifici argomenti »; ma che, a differenza della mozione, non può essere presentato in via autonoma, bensì soltanto in occasione di dibattiti su mozioni o su comunicazioni del Governo (8).

vato o di più ordini del giorno motivati e contrapposti che rispecchierebbero le varie posizioni emerse nella discussione. Aggiunge che un eventuale ordine del giorno che invitasse il Presidente a rassegnare le dimissioni dovrebbe essere votato con un sistema dello stesso tipo di quello prescritto per l'elezione del Presidente stesso (scrutinio segreto) e con lo stesso *quorum* di maggioranza. Non ci sembra però che si debba ricorrere alla singolare figura di un procedimento « atipico », quando i regolamenti parlamentari offrono con la mozione uno strumento « tipico » perfettamente utilizzabile - come già chiarito nel testo - nell'ipotesi in questione. Né ci sembra che un eventuale ordine del giorno o altro analogo strumento conclusivo del dibattito debba essere sottratto ai normali modi di votazione e *quorum* di maggioranza, in mancanza di speciali norme che una tale eccezione giustificano. Del resto, anche se eletto da una maggioranza più larga, un Presidente non potrebbe ovviamente restare in carica se la maggioranza assembleare gli votasse la sfiducia.

(8) Al Senato la risoluzione può essere presentata in Assemblea soltanto in occasione di dibattiti sulle comunicazioni del Governo (v. articolo 105 del regolamento). Nell'Assemblea di palazzo Madama, pertanto, lo strumento della risoluzione non potrebbe essere utilizzato per i fini qui esaminati.

Quanto alla possibilità della presentazione di ordini del giorno di conferma o di revoca della fiducia al Presidente nel corso di dibattiti aventi un diverso oggetto, essa, a nostro parere, deve essere considerata molto restrittivamente, e ritenuta ammissibile soltanto in connessione ad un dibattito che abbia stretta e specifica attinenza con le responsabilità presidenziali. Non ci sembra, cioè, che ordini del giorno di questo genere possano essere presentati in via incidentale nel corso di una qualsiasi discussione, neppure in relazione a decisioni del Presidente di grave rilievo procedurale e politico. L'articolo 27 del regolamento della Camera e l'articolo 83 del regolamento del Senato, usando termini testuali pressoché identici, affermano il principio che le rispettive Assemblee non possono discutere né deliberare su materie che non siano all'ordine del giorno: non riteniamo pertanto che si possa neppure indirettamente introdurre in via incidentale la discussione e la votazione di una materia di così fondamentale rilievo come la titolarità della Presidenza, che attiene alla costituzione stessa dell'Assemblea.

Per gli stessi motivi non riteniamo che l'Assemblea possa indurre il Presidente alle dimissioni promuovendo, in sede di formazione dell'ordine del giorno della seduta successiva, l'inserimento di un punto concernente l'elezione di un nuovo Presidente: che sarebbe un modo surrettizio di discutere e decidere una materia non all'ordine del giorno, cioè la decadenza del Presidente in carica. Del resto, la decisione di procedere all'elezione di un nuovo Presidente senza un previo atto formale di dimissioni del Presidente in carica sarebbe una vera e propria destituzione, che è istituto non previsto, come abbiamo osservato, nel nostro ordinamento.

La discussione e la deliberazione su un ordine del giorno di conferma o di revoca della fiducia al Presidente potrebbe pertanto aver luogo solo se l'argomento all'ordine del giorno già investisse, sia pure in modo indiretto, le responsabilità presidenziali. Le ipotesi non possono che essere estremamente limitate: 1) la discussione del bilancio interno dell'Assemblea, che rappresenta ogni anno la sede di elezione per un dibat-

tito sulla funzionalità dell'istituzione parlamentare e sulla sua collocazione nel sistema politico-costituzionale (questo dibattito, per la sua stessa natura, coinvolge direttamente la responsabilità del Presidente: per cui, come abbiamo già rilevato, una eventuale reiezione del bilancio dovrebbe indurlo alle dimissioni, anche in mancanza di uno specifico ordine del giorno in questo senso); 2) un dibattito su eventuali dimissioni autonomamente presentate con motivazione politica dal Presidente, che potrebbe concludersi con la votazione di ordini del giorno di accettazione o di reiezione di quelle dimissioni (9); 3) e, seppure con qualche maggiore perplessità, una discussione di proposte di modifica al regolamento parlamentare che ponesse in causa la responsabilità del Presidente, eventualmente anche come Presidente della Giunta per il regolamento per ragione della sua carica. Al di fuori di queste ipotesi, non ci sembra che se ne possano formulare altre in cui ritenere ammissibile la presentazione di ordini del giorno che investano la responsabilità del Presidente dell'Assemblea.

Per una esatta definizione del rapporto Assemblea-Presidente.

L'individuazione degli strumenti tecnici per far valere la responsabilità politica del Presidente di Assemblea, che abbiamo cercato qui di delineare sommariamente, costituisce un necessario se non ovvio corollario della definizione del rapporto Assemblea-Presidente come rapporto politico di fiducia (10).

(9) Un precedente del genere si può vedere nel dibattito svoltosi al Senato a seguito delle dimissioni presentate dall'onorevole De Nicola, allora Presidente di quella Assemblea, il 16 giugno 1952, per il fatto che era stata messa in discussione alla Camera la conformità del « messaggio » di trasmissione delle norme di attuazione della XII disposizione transitoria della Costituzione rispetto al testo effettivamente approvato dal Senato (v. *supra*, p. 208).

(10) Confermano la definizione in questo senso del rapporto Assemblea-Presidente anche alcuni significativi precedenti. Nel giugno 1973,

Certo, il delicato equilibrio su cui si regge il nostro sistema politico-costituzionale potrebbe venire profondamente turbato dalla messa in opera di questi meccanismi, che pertanto è augurabile non vengano mai concretamente usati (ma questa osservazione è valida anche per altri e più gravi strumenti di garanzia esplicitamente previsti dall'ordinamento, come ad esempio la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio o dei ministri). Ciò nonostante, riteniamo che il dibattito per una esatta definizione di questi istituti e rapporti sulla base dei principi generali del nostro ordinamento costituzionale sia un utile contributo a quella razionalizzazione del sistema che è il migliore presupposto di ogni suo ulteriore perfezionamento.

a seguito del diffondersi di voci giornalistiche circa una sostituzione dell'onorevole Pertini, allora Presidente della Camera, con l'onorevole Moro, la Presidenza della Camera smentì che l'onorevole Pertini avesse intenzione di dimettersi, precisando che « il Presidente della Camera resta al suo posto fin quando un voto di sfiducia non sia espresso dall'Assemblea ».