

Claudio Tucciarelli

La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei deputati

1 - Introduzione; 2 - Spunti di diritto comparato; 3 - Il Presidente della Camera dei deputati nella Costituzione; 4 - Le funzioni presidenziali interne alla Camera dei deputati; 4.1 - I poteri normativi; 4.2 - I poteri decisionali; 4.2.1 - Il controllo sugli emendamenti; 4.2.2 - Il potere di moderazione; 4.2.3 - Il controllo sulle votazioni; 4.3 - Il Presidente della Camera nella recente riforma regolamentare; 5 - Le funzioni presidenziali esterne; 5.1 - I poteri di nomina; 5.1.1 - La nomina delle Autorità indipendenti; 5.1.2 - Le ulteriori nomine; 5.2 - I poteri diversi dalle nomine; 6 - Conclusione

1 - *Introduzione*

Nell'ambito del nostro ordinamento costituzionale e, più in particolare, del nostro sistema parlamentare, la figura del Presidente di Assemblée si è venuta caratterizzando per la sua posizione di confine tra la direzione ed il funzionamento dell'organo parlamentare e la sua rappresentanza all'esterno dell'organo medesimo. Sotto un profilo formale, non è senza significato che la stessa Carta costituzionale richiami le figure dei Presidenti dei due rami del Parlamento, non solo in riferimento alla loro elezione bensì indicando alcune loro funzioni, produttive di effetti anche all'esterno del collegio cui sono stati preposti.

Appare peraltro non del tutto condivisibile il rilievo avanzato da Ferrara più di trenta anni fa ⁽¹⁾, in ordine alla rigidità del sistema delle competenze parlamentari ed al carattere predeterminato dei rapporti che intercorrono tra gli organi rappresentativi (Camere) e gli altri organi del sistema. Quell'autore, infatti, concludeva che poco spazio, già a prima vista, «sembra lasciato all'evoluzione materiale dell'ordinamento costituzionale». Senza volere sottovalutare il valore sistematico di quel rilievo, peraltro occorre considerare attentamente il ruolo della prassi nell'ordinamento costituzionale e parlamentare e le innovazioni ordinali che, introdotte prima dal legislatore, finiscono con il costituire un vero e proprio parametro di riferimento per gli sviluppi complessivi del sistema. Se è infatti fuor di dubbio il ruolo della prassi come fonte

giuridica dell'ordinamento parlamentare, anche la legge può precostituire elementi innovativi che rivedano le funzioni stesse di taluni organi ovvero ne individuino alcune non immediatamente desumibili dalla Costituzione (o che almeno dal costituente non vennero in alcun modo prese in considerazione) ⁽²⁾.

Lo stesso autore finiva poi con l'enucleare una funzione di garanzia del Presidente di Assemblea parlamentare, da individuarsi quale garanzia dell'istituzione, nel presupposto che ciascun organo rappresentativo «è come tale reso garante della propria posizione (formale) e dell'esercizio delle competenze che gli vengono attribuite» ⁽³⁾. Risulta dunque di rilievo ed interesse verificare in quale modo le funzioni svolte dal Presidente di Assemblea parlamentare — e, in particolare ai fini di queste note, del Presidente della Camera dei deputati — si caratterizzino per la presenza di elementi di garanzia.

Occorre tuttavia un chiarimento preliminare relativamente al significato dell'espressione «garanzia». L'uso del termine richiama contesti di carattere giurisdizionale, in cui garanzia significa tutela delle parti interessate attraverso la terzietà del soggetto chiamato a decidere o valutare. Sembra dunque, in una prima approssimazione, potersi assumere un modello di «garanzia» quale espressione della terzietà del soggetto titolare di una funzione nella manifestazione di orientamenti o nella adozione di decisioni, in specie per quanto riguarda l'esercizio di diritti costituzionalmente tutelati. Non a caso termini analoghi sono utilizzati da ultimo in riferimento a nuove figure (autorità indipendenti ovvero garanti) il cui tratto più significativo è quello di porsi in posizione esterna alla pubblica amministrazione (che è invece dipendente nell'ambito statale dall'Esecutivo) e che sono qualificati strutturalmente e funzionalmente come organi terzi ed imparziali.

Le note che seguono sono pertanto articolate in modo da verificare quali siano i tratti di garanzia che hanno caratterizzato la figura del Presidente della Camera dei deputati, con riferimento anche alla prassi applicativa.

Dopo una sintetica rassegna degli elementi più significativi di alcune esperienze straniere, utili per potere cogliere continuità e differenziazioni nei diversi ordinamenti, verranno prese in considerazione le funzioni svolte dal Presidente della Camera all'interno dell'organo parlamentare, per poi verificare le funzioni esterne, in particolare quelle disciplinate dalla legge. Verrà fatto qualche accenno anche alla incidenza sulla qualificazione dell'organo presidenziale, da parte delle recenti modifiche regolamentari.

2 - Spunti di diritto comparato

Seppure con la cautela richiesta dal metodo comparatistico, che tende talvolta ad isolare singoli momenti del sistema istituzionale esaminato laddove è difficile ignorare le interazioni e la complessità dei fattori che definiscono un ordinamento ed i suoi istituti (non solo giuridici ma anche storici, culturali, politici), appaiono comunque significative le esperienze di alcuni ordinamenti stranieri, se non altro per richiamare i possibili modelli di Presidenza di organo parlamentare.

Nell'ordinamento britannico, lo *Speaker* della *House of Commons*, necessariamente membro della Camera, è tradizionalmente espressione non di parte. Abitualmente scelto tra i sostenitori del Governo, la sua nomina costituisce il frutto di un confronto con l'opposizione tanto che i più recenti *Speakers* sono stati scelti dall'organo nel suo complesso (*House as a whole*) e non necessariamente quali *first choice* del Primo Ministro. La stessa procedura adottata per l'elezione è significativa. Dopo la proposta (candidatura) per l'elezione dello *Speaker* da parte di un membro della maggioranza, in ogni caso ormai la stessa mozione è sostenuta anche da un membro dell'opposizione per sottolineare il carattere *cross-party* della scelta. Abitualmente dunque la scelta dello *Speaker* non trova opposizioni.

A parte il suo ruolo tradizionale di espressione della libertà del Parlamento a fronte della Corona, lo *Speaker* rinuncia dopo la sua elezione ad ogni attività o forma partecipativa di natura politica. È considerato il padrone e servitore della Camera, a tutela di tutti, in particolare delle minoranze⁽⁴⁾. Ha poteri molto limitati in ordine alla organizzazione dei lavori. È poi significativo che al termine della legislatura, qualora intenda ricandidarsi, lo *Speaker* uscente si presenti alle elezioni nel collegio senza alcuna connotazione partitica bensì esclusivamente come lo *Speaker*. Negli anni recenti in particolare i partiti maggiori hanno assecondato tali candidature, non presentando propri esponenti nel medesimo collegio. Abitualmente lo *Speaker* uscente viene confermato nella carica, anche se cambia la maggioranza di Governo, in omaggio al principio della continuità della *Speakership*.

Nel sistema statunitense, invece, la figura dello *Speaker*, sebbene sia nata con forti connotazioni di terzietà (il carattere elettivo dello *Speaker* tra l'altro non è previsto dalla Costituzione ma così si è affermato nella prassi), ancora presenti o comunque idealizzate nello scorso secolo, costituisce un *partisan office*⁽⁵⁾. Tuttavia anche in quell'ordinamento — in cui la mancanza di un rapporto fiduciario tra Esecutivo e Parlamento richiede che la cinghia di trasmissione tra il primo ed il secondo si collochi proprio al vertice dell'organo parlamentare — lo *Speaker* svolge

un'attività che si caratterizza per tre aspetti e che non si esaurisce completamente nell'essere *leader* della maggioranza. Infatti, oltre a tale profilo, egli può esercitare — quale membro della Camera — il diritto di voto su questioni particolarmente delicate su cui ritenga di dovere intervenire. Inoltre, come organo esponentiale dell'organo è chiamato ad interpretare le regole della Camera medesima, nel rispetto dei precedenti e delle regole sedimentate nel tempo. Anche nell'esperienza americana, dunque, permangono alcuni aspetti di attività interpretativa che non può che essere connotata da elementi di terzietà.

In Francia, il Presidente dell'Assemblea nazionale non è solo titolare di poteri di organizzazione e conduzione dei lavori parlamentari ma per disposizione costituzionale interviene nel procedimento di controllo di costituzionalità. In primo luogo, nomina (come anche il Presidente del Senato) tre giudici del *Conseil constitutionnel*. Inoltre può adire il medesimo *Conseil* in caso di contrasto con il Governo, nel corso di un procedimento legislativo, in ordine alla ricevibilità di un progetto di legge o di un emendamento (art. 41 Cost.). Inoltre i due Presidenti vengono sentiti dal Presidente della Repubblica, prima dello scioglimento delle Camere ⁽⁶⁾. Merita sottolineare, da un lato, il rilievo dell'articolo 41 della Costituzione, che evidenzia in controluce la terzietà del Presidente dell'Assemblea nazionale rispetto al Governo e, probabilmente, rispetto alla stessa Assemblea, nel momento in cui la questione di irricevibilità è considerata «une prérogative personnelle du Président» ⁽⁷⁾.

All'esigenza dell'imparzialità delle funzioni svolte dal Presidente della Camera è altresì informato anche il sistema spagnolo, in cui prevalgono i profili relativi alle garanzie per tutti i componenti dell'organo rispetto al legame con i gruppi di maggioranza ⁽⁸⁾.

Da questa (sintetica) panoramica, sembra comunque emergere un nucleo costante di attribuzioni presidenziali che difficilmente possono essere pensate come espressione di maggioranze parlamentari. Risulta infatti difficile, anche nel sistema americano, negare il carattere di garanzia istituzionale nei confronti di tutti gli attori della dialettica parlamentare, svolto dallo *Speaker* nel momento in cui interpreta ed applica le norme degli *standing orders*.

3 - Il Presidente della Camera dei deputati nella Costituzione

Alcune funzioni del Presidente della Camera sono indicate nella Costituzione italiana. In primo luogo si tratta di un organo necessario, in base all'articolo 63, primo comma, secondo cui ogni Camera elegge il

proprio Presidente (anche se è da osservare che qualsiasi organo collegiale, per principio generale, anche in assenza di una disposizione esplicita, elegge nel proprio seno un Presidente). Inoltre spetta al Presidente della Camera presiedere il Parlamento in seduta comune (articolo 63, secondo comma) e convocarlo per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica (articolo 85, secondo comma) o indire l'elezione del nuovo Presidente entro quindici giorni in caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni (articolo 86, secondo comma). È poi sentito dal Presidente della Repubblica, insieme con il Presidente del Senato, in vista dello scioglimento delle Camere o di una di esse (articolo 88, primo comma).

Le scarse disposizioni costituzionali vengono qui richiamate esclusivamente per le indicazioni che da esse possono essere tratte in ordine alla collocazione ed alla caratterizzazione del Presidente della Camera nel nostro ordinamento.

Nel complesso quelle disposizioni — per lo più attinenti ad atti dovuti per favorire la continuità o il funzionamento degli organi interessati — non consentono di trarre elementi decisivi in ordine al profilo in queste note affrontato: la funzione di garanzia del Presidente della Camera. Peraltro, la consultazione dei Presidenti nel caso di scioglimento anticipato (poi estesa per consolidata prassi costituzionale ai casi di crisi ministeriali), con un parere che è considerato obbligatorio ma non vincolante, è volta ad assicurare al Presidente della Repubblica l'acquisizione delle «valutazioni politiche dei Presidenti delle Camere che, per la loro posizione, sono in grado di conoscere e di riferire obiettivamente quali siano le tendenze manifestatesi al riguardo all'interno delle Assemblee»^(?). Seppure *in nuce* traspare dall'impianto costituzionale la considerazione dei Presidenti delle assemblee parlamentari quali organi imparziali dei rispettivi collegi, in grado di rappresentare al Presidente della Repubblica, nella delicata fase dello scioglimento o della crisi governativa, le posizioni prevalenti e quelle minoritarie all'interno dell'Assemblea stessa. Una funzione del genere presuppone imparzialità o comunque neutralità dell'istituto.

4 - Le funzioni presidenziali interne alla Camera dei deputati

Come noto, all'origine il Presidente della Camera partecipava alle votazioni; solamente il Presidente Crispi nel 1877 fece cancellare il proprio nome dall'elenco contenuto nella chiama dei deputati ed i suoi successori aderirono prontamente a quella prassi, sottraendosi dall'area di

diretta derivazione governativa. Da allora «attributo essenziale dei Presidenti è l'imparzialità; la quale è tanto minore quanto più essi si palesino uomini di parte» ⁽¹⁰⁾.

Occorre allora sintetizzare in quali settori e con quali modalità si sia realizzata l'imparzialità cui già erano ispirate le attività dei Presidenti alla fine dello scorso secolo, all'interno dell'ordinamento parlamentare.

Nell'effettuare un riscontro del genere sarà necessario fare riferimento esclusivamente al dato istituzionale: le disposizioni vigenti nell'ordinamento e la prassi conseguentemente affermatasi. Non sarebbe infatti utile per una corretta ricostruzione riferirsi al consenso raccolto dall'istituto presidenziale nelle diverse fasi applicative dei principi e delle disposizioni, dal momento che l'applicazione di norme (ad esempio, delle disposizioni dei regolamenti parlamentari) non muta la propria qualificazione in base al maggiore o minore consenso da parte dei destinatari della regola del caso singolo ⁽¹¹⁾.

Non è certo il caso di richiamare tutte le funzioni ed i poteri propri del Presidente della Camera, sulla base delle previsioni regolamentari e della prassi. In più occasioni essi sono stati ordinati con diversi metodi classificatori (sostanzialmente analoghi). Basti ricordare che alcuni hanno distinto i poteri di attivazione da quelli di direzione dei lavori, di controllo e di esternazione (Ciaurro); i poteri del Presidente sono stati da altri suddivisi in ordinatori, direttivi, di programmazione ed arbitrari (Vozzi).

L'articolo 4 del Regolamento disciplina il procedimento per l'elezione del Presidente della Camera, con *quorum* che possono essere accostati, per la loro consistenza, a quelli per l'approvazione delle modifiche costituzionali ⁽¹²⁾. Già il momento della elezione connota la Presidenza come un organo di garanzia, molto più di quanto lo sarebbe stato nel caso di *quorum* più bassi. Certamente non basta la sola disciplina relativa alla costituzione dell'organo per assicurarne l'imparzialità. Peraltro questo aspetto incide profondamente sulle sue caratteristiche.

Poi si rende necessario esaminare anche le funzioni. A tale riguardo, il canone fondamentale è dato dall'articolo 8 del Regolamento e segnatamente dal comma 1: «Il Presidente rappresenta la Camera. Assicura il buon andamento dei suoi lavori, facendo osservare il Regolamento, e dell'amministrazione interna. Sovrintende a tal fine alle funzioni attribuite ai Questori e ai Segretari». Si può affermare, facendo perno sulla collocazione dell'articolo nella parte che definisce complessivamente i poteri dei vari organi interni della Camera e sui contenuti delle disposizioni successive del Regolamento concernenti il Presidente, che l'articolo 8

delinea in via generale i poteri presidenziali, che poi trovano puntuale definizione nei diversi capi del Regolamento stesso.

Merita svolgere un rilievo di carattere (esclusivamente) lessicale. Già il riferimento al buon andamento dei lavori della Camera richiama l'accostamento al concetto di imparzialità che ad esso è associato nella Costituzione (articolo 97). Un'imparzialità che nell'ordinamento parlamentare è garanzia di parità di trattamento per tutti i soggetti coinvolti nella stessa dialettica parlamentare.

Indipendentemente dai criteri classificatori volta a volta adottati, è opportuno richiamare gli aspetti più significativi delle funzioni presidenziali, in riferimento ai quali in via di principio o nella prassi l'elemento proprio della garanzia per tutti i soggetti politici entra in gioco più direttamente.

A questo fine i poteri del Presidente possono essere distinti tra poteri normativi (statuizioni in via generale ed astratta con efficacia per tutte le fattispecie future che ne soddisfano i requisiti) ed esercizio delle proprie funzioni nel singolo caso, con particolare riguardo alle determinazioni che incidono sui diritti e le prerogative dei parlamentari. La distinzione, utile in sede ricostruttiva, tende poi a stemperarsi nella realtà, nel momento in cui la regola del precedente — particolarmente rilevante nell'ordinamento parlamentare — connota in senso normativo anche la decisione del caso singolo.

4.1 - I poteri normativi

Nell'esercizio di poteri normativi di carattere generale ed astratto il Presidente della Camera si avvale in particolare dello strumento della circolare, che diventa parametro di valutazione di tutte le fattispecie concrete successive. Sebbene subordinata al Regolamento, la circolare presidenziale colma in numerosi casi ed integra il sistema rispetto alle eventuali lacune nell'ordinamento parlamentare. Il suo carattere normativo è di per sé espressione di imparzialità e di garanzia per le parti. Sarebbe difficile infatti escludere la funzione di garanzia proprio nel caso di una normativizzazione del sistema, che consente a tutti i soggetti interessati di misurare preventivamente gli effetti dei propri atti e che prescinde necessariamente, nella fase di emanazione, da considerazioni di appartenenza politica, costituendo regola generale senza limitazioni temporali.

Occorre richiamare a titolo di esempio qualcuna di quelle circolari.

In particolare, la circolare che riguarda l'istruttoria legislativa (emanata nella XII legislatura, n. 1 del 1997) disciplina — integrandole — le

scarne disposizioni sulla sede referente. La funzione di garanzia in questo caso risulta evidente. Nella dislocazione delle fonti normative all'interno dell'ordinamento parlamentare, in particolar modo proprio per l'esame in sede referente (e soprattutto prima delle più recenti modificazioni regolamentari che hanno disciplinato per esplicito e più in dettaglio le diverse fasi del procedimento in sede referente), il ruolo della prassi era particolarmente significativo. Le disposizioni regolamentari (articolo 79 del Regolamento) delineavano il procedimento nei suoi tratti generali ed essenziali, lasciando poi proprio alla prassi ed all'interpretazione (assai lata) del caso singolo ampio spazio di manovra nella definizione degli ulteriori elementi del procedimento. In particolare, la Presidenza della Camera e di conseguenza le presidenze delle commissioni diventavano i momenti di snodo del procedimento, con ampi poteri discrezionali (spesso anche di carattere equitativo) in cui gli elementi di garanzia erano più affidati al prudente apprezzamento nella fase applicativa (il richiamo costante ai poteri ordinatori del Presidente erano un sintomo significativo) che ad un ferreo sistema di regole codificate. Trovava piuttosto applicazione la regola del precedente che con il tempo si trasformava in regola generale per tutte le fattispecie analoghe.

Con la circolare sull'istruttoria legislativa, invece, sono state fissate alcune regole la cui generalità ed astrattezza stempera le tensioni legate alla soluzione del caso singolo. Lo stesso procedimento seguito per l'adozione delle circolari è spesso elemento di conferma che esse costituiscono un momento istituzionale di garanzia e non l'espressione di orientamenti maggioritari. Infatti — come è successo da ultimo per la richiamata circolare — sono preventivamente attivate ripetute consultazioni (Giunta per il Regolamento, presidenti di commissione) che hanno assicurato la partecipazione delle diverse componenti istituzionali alla elaborazione della circolare stessa.

In primo luogo la funzione di garanzia si realizza proprio nella tutela dell'osservanza del Regolamento e nella razionalizzazione delle procedure, in modo da assicurare la correttezza e la trasparenza dei processi decisionali (Posteraro). La Presidenza, ad esempio, con la richiamata circolare sull'istruttoria legislativa, non si è limitata ad operare quale destinataria dei ricorsi di deputati o commissioni in ordine a contrasti sull'applicazione nel caso singolo di disposizioni regolamentari, bensì ha operato in via preventiva, preconstituendo indirizzi istituzionali, in un quadro trasparente di parametri sistematici di riferimento.

Tutto ciò è valso anche in riferimento ai procedimenti speciali, quali le procedure di bilancio in cui, in particolare operando sui parametri da adottare per la definizione del contenuto proprio dei provvedimenti e sui

criteri di ammissibilità degli emendamenti in una cornice complessiva di collegamento tra le diverse fasi delle manovre economiche ⁽¹³⁾, è stata fatta valere l'esigenza di una maggiore trasparenza delle decisioni e delle posizioni delle diverse forze politiche.

Nella stessa ottica si colloca anche la circolare emanata nella XIII legislatura, che ha rivisto la distribuzione delle competenze tra le Commissioni permanenti.

4.2 - I poteri decisionali

Ben più problematica si pone la definizione — in termini di garanzia — dell'attività presidenziale quando dall'esercizio di poteri normativi si passa alle singole determinazioni sui casi concreti. In questi casi, infatti, il carattere concreto (e non più astratto, come nell'ipotesi precedente) delle determinazioni da assumere, ingenera elementi di conflittualità, se non altro per il fatto che vi è sempre uno specifico soggetto controinteressato rispetto alla decisione presidenziale. L'interesse concreto contrapposto provoca il più delle volte atteggiamenti volti a contestare le scelte assunte dalla Presidenza sui singoli casi, talora perfino a contestarne la legittimità delle scelte adottate. In queste occasioni viene infatti messa alla prova proprio la funzione di garanzia del Presidente. Peraltro una riflessione sull'argomento deve necessariamente prescindere dai contenuti del caso singolo, che comunque sono (o possono essere) sempre opinabili.

Un primo rilievo emerge con chiarezza. In tutte le occasioni in cui la Presidenza si trova a decidere sul caso singolo, essa opera secondo schemi che sono propri della giurisdizione. Essa opera una comparazione tra il caso concreto e la fattispecie astratta prevista dal Regolamento. L'iter logico è lo stesso e le medesime contestazioni che, volta a volta, possono essere fatte, non attengono mai alla sussistenza di un potere «giudicante» bensì ai contenuti della scelta effettuata. Si tratta, in altri termini, di quel nucleo di funzioni che, anche in ordinamenti assai diversi dal nostro (compreso, come in precedenza rilevato, il sistema americano), comportano necessariamente una configurazione dell'attività del Presidente in chiave di terzietà e quindi di garanzia. Non vi dovrebbe essere altrimenti neppure un potere decisionale del Presidente, ma solo una decisione della maggioranza, qualora quella connotazione si volesse negare. Si tratta proprio di quella funzione che taluni hanno definito come arbitrare altri invece come magistratuale⁽¹⁴⁾. In altri termini, il Presidente è il garante dell'applicazione del Regolamento nei confronti di tutti i de-

putati. L'analogia con il procedimento giurisdizionale è confortata dall'assenza di un interesse concreto da tutelare da parte della Presidenza, sussistendo il quale avrebbe forse prevalso un'equiparazione con l'attività amministrativa.

La casistica al riguardo è la più varia e coinvolge l'intera gamma dei poteri presidenziali nell'applicazione delle disposizioni regolamentari. Merita tuttavia richiamare a titolo di esempio alcune delle fattispecie più significative.

4.2.1 - *Il controllo sugli emendamenti*

La prima attiene ad una delle espressioni principali dell'iniziativa parlamentare: la presentazione di emendamenti. La vastissima giurisprudenza presidenziale elaborata al riguardo si è progressivamente affinata, in modo da contemperare le due opposte esigenze: il diritto della maggioranza di giungere ad una decisione ed il diritto dell'opposizione a fare conoscere le proprie contrapposte posizioni. Non occorre in questa sede richiamare le diverse ipotesi ricostruttive sull'ostruzionismo parlamentare. La Presidenza della Camera è stata chiamata sempre più frequentemente — in relazione al numero crescente di emendamenti riferiti ai singoli progetti in corso d'esame — «a contemperare le esigenze, talvolta difficilmente conciliabili, di garantire il libero svolgimento dell'azione politica dei gruppi parlamentari, nonché l'esercizio di diritti attribuiti dai regolamenti parlamentari, rispetto al dovere di assicurare il buon andamento ed il principio di economicità dei lavori parlamentari, garantendo, in ultima analisi, il diritto delle Assemblee di deliberare»⁽¹⁵⁾. La garanzia presidenziale attiene essenzialmente all'applicazione del principio del buon andamento dei lavori della Camera, di cui il Presidente, come già ricordato, è responsabile. I poteri del Presidente sono stati esercitati sul punto in relazione a due aspetti: l'ordine e le modalità di votazione degli emendamenti nonché la loro ammissibilità.

Per quanto riguarda le modalità delle votazioni, la giurisprudenza presidenziale ha applicato quanto previsto in particolare dagli articoli 87, comma 4, e 85, comma 8, del Regolamento, elaborando il criterio delle votazioni per principi ovvero sia ponendo in votazione unica il principio comune ad una serie di emendamenti, espresso da una formulazione o da una parte ad essi comune nella forma oppure anche nel significato. Ciò ha consentito alla Presidenza, a partire dalla X legislatura ed in misura sempre più sistematica (corrispondente per la verità al sempre più frequente ricorso da parte di alcuni gruppi alla presentazione di quantità

consistenti di emendamenti dai contenuti serialmente analoghi o manifestamente ostruzionistici) di evitare votazioni ripetitive su emendamenti dall'evidente finalità dilatoria, raccogliendo in un'unica votazione un numero anche elevato di emendamenti. In queste occasioni è stata così garantita la possibilità per l'Assemblea di giungere comunque ad una determinazione finale in tempi ragionevoli, in presenza di un numero assai elevato di emendamenti. Nell'esercizio del potere relativo al buon andamento dei lavori il Presidente cerca così di sintetizzare l'oggetto delle decisioni dell'Assemblea. Questa motivazione spiega poi il carattere flessibile e comunque non obbligatorio delle votazioni riassuntive. Così è possibile non includere nella massa degli emendamenti quelli sostanzialmente più significativi. Proprio per assicurare il suo ruolo *super partes*, il Presidente della Camera, per le votazioni a scalare, può interpellare l'Assemblea sulla scelta degli emendamenti da porre in votazione ⁽¹⁶⁾. La stessa Presidenza ha volta a volta illustrato la logica stessa delle proprie determinazioni, fondamentalmente ispirate al principio del buon andamento dei lavori ed all'obbligo di assicurare il rispetto del calendario in corso ⁽¹⁷⁾. Nella XIII legislatura è stato inoltre introdotto il principio della mancanza dell'obbligo di votazione degli emendamenti privi di contenuto normativo sostanziale (emendamenti formali). Non solo, ma a partire da una decisione del 3 giugno 1997, non viene più consentita la presentazione di ulteriori emendamenti in regime di contingentamento dei tempi del dibattito. Sarebbe infatti frustrato lo stesso metodo del contingentamento, che viene misurato anche sulla quantità degli emendamenti presentati. Inoltre è stato esteso ai disegni di legge collegati alla manovra di bilancio il regime della presentazione e dell'ammissibilità degli emendamenti già previsto per i disegni di legge finanziaria e di bilancio.

Per quanto riguarda l'inammissibilità degli emendamenti, occorre ricordare che la Presidenza della Camera ha da tempo avviato un'opera di attenta verifica dell'esistenza dei presupposti per ammettere proposte modificative dei testi normativi in esame. Partendo dalle disposizioni regolamentari degli articolo 89, 121, comma 5, 96-*bis*, comma 8, e 70, il Presidente ha svolto un'opera di garanzia del sistema e della coerenza del medesimo. Basti considerare al riguardo l'inammissibilità per estraneità di materia di emendamenti ai progetti di legge ordinaria, ai sensi dell'articolo 89 del Regolamento ⁽¹⁸⁾, in riferimento alla quale sono stati elaborati criteri che, nel complesso, colgono l'esigenza di assicurare la coerenza interna e la qualità della legislazione, sulla base di un control-

lo estrinseco, non potendo la Presidenza entrare nel merito delle questioni affrontate ⁽¹⁹⁾. A seguito dell'esercizio di questa funzione di garanzia in senso oggettivo da parte del Presidente della Camera si è prodotto un effetto a catena, determinandosi anche per le presidenze delle commissioni permanenti analoghi e corrispondenti compiti di verifica sull'ammissibilità. Le valutazioni di inammissibilità riguardano poi anche e soprattutto — nella più severa considerazione delle disposizioni regolamentari — gli emendamenti relativi ai provvedimenti facenti parte della sessione di bilancio ed ai disegni di legge di conversione. La non occasionalità delle decisioni assunte dalla Presidenza, specialmente nella XIII legislatura, è confermata dal fatto che i principi in materia di inammissibilità sono poi confluiti nella circolare n. 1 del 1997 sull'istruttoria legislativa (principio del rispetto dei diversi livelli delle fonti normative, di gerarchia e di competenza; principio della congruità rispetto al contesto logico-normativo).

In termini analoghi si pone la questione dell'ammissibilità delle proposte di legge ⁽²⁰⁾.

Considerazioni simili valgono poi anche per il giudizio di ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo.

4.2.2 - *Il potere di moderazione*

Vale la pena richiamare anche il ruolo di moderazione degli interventi da parte del Presidente della Camera. Infatti, la libertà di manifestazione del proprio pensiero politico da parte dei parlamentari trova radice non solo nell'articolo 21 della Costituzione (libertà di manifestazione del pensiero, con il solo limite del buon costume) ma anche — sebbene in negativo — nel principio di insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati in Parlamento (articolo 68 della Costituzione). Inoltre è da ricordare il principio del libero concorso delle forze politiche alla politica nazionale che ha come limiti l'obbligo del metodo democratico, il divieto di costituire associazioni per fini vietati ai singoli dalla legge. Al crocevia tra questi diritti costituzionalmente tutelati, si pone nell'ambito parlamentare proprio il Presidente della Camera, che infatti ha esercitato il suo potere al riguardo (previsto dagli articoli 8, 39, comma 3, e 89, del Regolamento) con prudenza — soprattutto nel ricorso a strumenti di carattere sanzionatorio — limitandosi ad intervenire a tutela sul decoro degli interventi o a tutela della salvaguardia delle competenze proprie di altri organi istituzionali. Anche in questo caso, la garanzia assicurata dal

Presidente della Camera è efficace soprattutto nei confronti dell'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero e delle proprie posizioni da parte di tutte le forze politiche ⁽²¹⁾.

4.2.3 - Il controllo sulle votazioni

L'ulteriore conferma del ruolo essenzialmente di garanzia che viene attribuito al Presidente della Camera nel nostro ordinamento, è costituita dal potere di annullamento delle votazioni, previsto dall'articolo 57, comma 1, del Regolamento, per i casi di irregolarità, che può considerarsi un corollario (o comunque una esplicitazione) di quanto previsto dall'articolo 8. Un potere del genere incide direttamente sulla volontà dell'Assemblea e, per non minarne la certezza delle determinazioni, deve essere esercitato — oltre che con la dovuta prudenza — anche in virtù di poteri arbitrari (o terzi) identificabili proprio con l'oggetto di queste note. Il carattere arbitrario emerge chiaramente ad esempio nel giudizio sulla incomprensibilità del voto appena espresso dall'Assemblea e nella conseguente necessità di ripetere il voto ⁽²²⁾. Al contrario il Presidente può anche decidere di non annullare la votazione irregolare, applicando la prova di resistenza ⁽²³⁾.

4.3 - Il Presidente della Camera nella recente riforma regolamentare

La recente riforma regolamentare della Camera dei deputati è il frutto, come noto, di un lungo processo snodatosi fino dalla XII legislatura, all'indomani delle prime elezioni con il sistema prevalentemente maggioritario, e giunto ad un approdo finale proprio nel 1997, con una serie di modifiche riferite alla organizzazione dei lavori, al rilievo delle componenti del gruppo misto, al procedimento legislativo, al sindacato ispettivo, alla partecipazione ai lavori dell'Assemblea.

È opportuno pertanto effettuare una prima sommaria ricognizione circa l'effetto delle modifiche regolamentari rispetto alla collocazione del Presidente della Camera all'interno dell'ordinamento parlamentare. La ricognizione assume un ulteriore rilievo nel momento in cui si consideri che da parte di alcuni viene intravista una derivazione della riforma regolamentare dalla stessa riforma del sistema elettorale ad impostazione maggioritaria. Le modifiche regolamentari, in tale ottica, sarebbero espressione di quel bipolarismo che il sistema elettorale maggioritario dovrebbe agevolare, con una distinzione più netta tra maggioranza (che

legifera e dispone del timone dell'indirizzo politico) e opposizione (che controlla e propone soluzioni alternative alla maggioranza).

Secondo alcuni interpreti (da ultimo, Ceccanti) verrebbe ad essere modificata la stessa collocazione del Presidente della Camera nel sistema parlamentare, con un ruolo assai più marcato nella realizzazione dell'indirizzo politico di maggioranza. Non pare tuttavia che la riforma regolamentare si conformi a questo modello. Anzi, essa sembra rafforzare il ruolo di garanzia del Presidente della Camera, rendendo più espliciti alcuni tratti peculiari di quella figura.

Per quanto in questa sede rileva, il Presidente della Camera si arricchisce di una serie di poteri.

In primo luogo, il Presidente sceglie gli otto componenti del Comitato per la legislazione, in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni (art. 16-*bis*, comma 1, del Regolamento); il Regolamento non indica la fase della designazione dei gruppi, che tra l'altro potrebbero essere in numero superiore a quello dei componenti del comitato e quindi neppure essere rappresentati al suo interno. In questo modo risulta ancor più evidente il ruolo del Presidente della Camera nella scelta dei componenti, di prudente ponderazione tra maggioranza, opposizione e le diverse componenti politiche al loro interno; una ponderazione che diventa garanzia per i gruppi della corrispondenza dell'organo costituito all'impianto regolamentare. Infatti, il Regolamento ha previsto per la prima volta un organo, con funzione consultiva speciale, che opera in assenza di vincoli di maggioranza, nel momento in cui maggioranza e opposizioni sono presenti al suo interno in misura paritaria. Di questo delicato equilibrio — che sembra delineare un organo politico ispirato piuttosto a criteri di funzionamento tecnico-giuridici indicati dallo stesso Regolamento sia per i progetti di legge ordinari sia per i disegni di legge di conversione — il garante pare dovere essere innanzitutto il Presidente della Camera.

Assai significativa si presenta la riforma regolamentare relativa alla organizzazione dei lavori della Camera, che persegue l'intento di assicurare la certezza dei tempi all'*iter* dei progetti di legge, sia nella programmazione che nella calendarizzazione dei lavori. Sotto il primo aspetto, il previgente Regolamento stabiliva che, in mancanza dell'unanimità dei gruppi nella predisposizione del calendario, sarebbe stato il Presidente della Camera ad elaborare il programma medesimo, tenendo conto delle indicazioni del Governo ed inserendo le proposte prevalenti nonché quelle di minoranza, in rapporto alla consistenza dei gruppi consenzienti. Con la riforma, il ruolo del Presidente della Ca-

mera risulta assumere una delicatezza ancora maggiore ai fini degli equilibri del sistema. Infatti, in base all'articolo 23, comma 6, del Regolamento, fatta salva l'ipotesi in cui il programma sia sostenuto dai gruppi la cui consistenza sia pari ad almeno i tre quarti dei componenti dell'Assemblea (nel qual caso spetta al Presidente della Camera riservare comunque una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla loro consistenza), il programma altrimenti è predisposto dal Presidente, sulla base delle indicazioni ricevute, assicurando per i gruppi di opposizione un quinto degli argomenti dei tempi o degli argomenti. Il programma deve inoltre essere predisposto in modo da garantire tempi congrui per l'esame dei provvedimenti. Analoghe disposizioni valgono anche per la predisposizione del calendario (con la riserva di un quinto per i gruppi di opposizione), per il quale è altresì prevista una normativa di dettaglio nella fissazione dei tempi per l'esame in Assemblea. In particolare, gli argomenti diversi dai progetti di legge, inseriti nel calendario su proposta dei gruppi di opposizione, sono «di norma» collocati al primo punto all'ordine del giorno delle sedute destinate alla loro trattazione. Anche per queste disposizioni vale quanto in precedenza sottolineato. Infatti il Presidente della Camera non si colloca nel nuovo sistema regolamentare come strumento per la realizzazione dell'indirizzo politico della maggioranza, ma è anche garante delle prerogative dei gruppi di opposizione e delle riserve di tempi o di argomenti loro assicurate dallo stesso Regolamento. La collocazione «di norma» al primo punto dell'ordine del giorno degli argomenti proposti dall'opposizione testimonia della delega sostanziale del Regolamento al Presidente della Camera cui affida l'apprezzamento caso per caso dell'inserimento effettivo al primo punto (che in numerose occasioni significa garanzia della discussione sul tema). La Presidenza si colloca pertanto al crocevia tra i contrapposti indirizzi della maggioranza (cui il Regolamento tende ad assicurare certezza dei tempi di discussione) e dell'opposizione (cui il Regolamento riserva spazi determinati).

Occorre sottolineare come gli stessi criteri nella predisposizione di calendario e programma siano richiamati dall'articolo 25 del Regolamento per l'organizzazione dei lavori delle commissioni. Spetterà quindi anche ai presidenti di Commissione svolgere le funzioni di garanzia appena richiamate.

È poi da richiamare l'articolo 85-*bis* da Regolamento, in base a cui il Presidente può porre in votazione gli emendamenti, gli articoli aggiuntivi

e i subemendamenti dei quali riconosca la rilevanza, presentati da deputati che dichiarino di dissentire dai rispettivi gruppi, in occasione di votazioni riassuntive o per principi. Solo i deputati dissenzienti potranno fare valere le loro posizioni (se non altro quelle non ostruzionistiche), laddove i gruppi di appartenenza abbiano provveduto a segnalare alcuni emendamenti da porre comunque in votazione separatamente, in numero non inferiore in media, per ciascun articolo, ad un decimo del numero dei componenti del gruppo stesso. Il Presidente, in queste evenienze, si fa garante anche delle minoranze interne ai gruppi.

Il nuovo comma 3 dell'articolo 116 del Regolamento specifica poi che spetta al Presidente della Camera concedere la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti del gruppo misto ed ai deputati che intendano esprimere un voto diverso dal gruppo di appartenenza, «stabilendo modalità e limiti di tempo degli interventi».

Infine, è necessario richiamare l'articolo 139-*bis*, che esplicita il controllo di ammissibilità da parte del Presidente su mozioni, interpellanze e interrogazioni, nella corrispondenza alla loro natura, coerenza fra le varie parti, in relazione alla competenza ed alla responsabilità governativa. Inoltre il Presidente valuta l'ammissibilità anche rispetto alla tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni. Tali disposizioni si applicano, in quanto compatibili, anche nei confronti degli altri atti di iniziativa parlamentare.

La riforma regolamentare — che può essere letta non solo come un'opera di razionalizzazione del sistema parlamentare ma anche come l'espressione di un tendenziale bipolarismo conseguente alla riforma elettorale in senso maggioritario — sembra dunque confermare ed eventualmente esaltare il ruolo di garanzia del Presidente della Camera ⁽²⁴⁾, se non altro nella fase applicativa delle diverse disposizioni che attribuiscono specifico ed autonomo rilievo ai ruoli di maggioranza ed opposizione.

5 - *Le funzioni presidenziali esterne*

Le funzioni del Presidente della Camera non si esauriscono tuttavia all'interno del Parlamento. Infatti, in più occasioni la legge — risalendo nel tempo, a partire da più di un secolo fa (per la Corte dei conti), ma con rinnovato impegno e su basi diverse fino dagli anni '80 di questo secolo — ha attribuito al Presidente della Camera (unitamente al Presidente del Senato) una serie di poteri diversi dalla conduzione dei lavori parlamentari secondo i principi enucleati dall'articolo 8 del Regolamento.

Il fondamento costituzionale, ove presente, è da individuarsi nella vocazione verso una dimensione (anche) esterna dei Presidenti delle Camere, che trova un semplice accenno nell'articolo 88 della Costituzione (attività di consulenza nei confronti del Presidente della Repubblica). Da una ricognizione di questi poteri emerge un comune denominatore, costituito ancora dalla concezione del Presidente di Assemblea come soggetto di garanzia; vedremo nel prosieguo in quali termini debba essere inteso quell'elemento della garanzia (questa volta dell'intero sistema). Le diverse attribuzioni possono essere distinte in poteri di nomina ed in altri poteri.

5.1 - I poteri di nomina

5.1.1 - La nomina delle autorità indipendenti

L'esercizio di poteri di nomina da parte dei Presidenti delle Camere riguarda in primo luogo le autorità indipendenti. Queste (relativamente) nuove figure per il nostro ordinamento, sostanzialmente sconosciute al Costituente, sono caratterizzate dall'attribuzione di poteri prevalentemente regolatori di determinati settori ⁽²⁵⁾ e dalla sottrazione della loro attività e struttura dalla sfera di influenza governativa (per quanto riguarda almeno l'organizzazione statale) e comunque da quella dell'indirizzo politico. Si tratta dunque di figure che non rientrano nel modello di amministrazione presupposto dalla Costituzione, che fondamentalmente aveva ereditato l'impostazione cavouriana dell'amministrazione rientrante in modo più o meno mediato nell'orbita di attrazione e responsabilità governativa (articolo 95 della Costituzione). La questione della neutralità o indipendenza delle autorità indipendenti è stata in vari modi risolta dal legislatore nel corso del tempo, ma un tratto comune è costituito dalla particolare attenzione prestata per il momento genetico delle autorità medesime, che peraltro non può esaurire e risolvere da solo la garanzia di indipendenza, senza coniugarsi ad analogha caratterizzazione delle funzioni e, non ultima, del loro finanziamento.

Si prescinde in questa fase dalla questione relativa alla corrispondenza di taluna di quelle autorità all'astratto modello di autorità più o meno condiviso (astratto in quanto non esiste un modello unitario nel diritto positivo) ⁽²⁶⁾. Pur nella diversificazione delle soluzioni adottate dal legislatore, si possono distinguere due tipologie procedimentali che coinvolgono il Presidente della Camera nella nomina di autorità indipendenti: la semplice determinazione dei Presidenti delle Camere; la fattispecie

più complessa che si perfeziona con il decreto di nomina da parte del Presidente della Repubblica (così si configurava infatti il procedimento per la nomina del garante per la radiodiffusione e l'editoria). In questo secondo caso è da condividere l'opinione secondo cui vi è una partecipazione del Governo al processo decisionale di nomina.

L'ipotesi minimale di una semplice distinzione formale tra le due tipologie non convince. Infatti, il DPR costituisce un atto la cui responsabilità grava sul Governo. Non si vede motivo per cui ciò non debba valere nel procedimento di nomina delle autorità. Un ulteriore elemento interpretativo di carattere testuale è rappresentato dalla diversa dizione utilizzata nella legge n. 223 del 1990 (legge Mammì). Difatti, mentre all'articolo 6 si innovava rispetto al precedente garante per l'editoria, prevedendo la nomina con DPR previa proposta dei due Presidenti, all'articolo 34 il legislatore ha invece diversamente stabilito che, in prima applicazione, venisse confermato il precedente garante per l'editoria con determinazione dei Presidenti delle Camere. Il carattere propositivo della prima fattispecie deve dunque essere distinto, in sede ricostruttiva, dalla determinazione dei due Presidenti e non può essere inteso come formulazione equivalente alla seconda.

Un'ulteriore distinzione potrebbe poi consistere nel fatto che la semplice determinazione dei Presidenti delle Camere dovrebbe considerarsi un atto politico, come tale non sottoponibile a controllo da parte della Corte dei conti o a ricorso giurisdizionale da parte di controinteressati.

In secondo luogo, dovrebbe essere chiarito, in linea di principio, se la proposta dei Presidenti delle Camere debba considerarsi vincolante per il Governo. Sembra in realtà difficile sostenere un'ipotesi del genere, dal momento che, nel silenzio della legge (e pur ammettendo che con legge ordinaria possano essere fissati obblighi e vincoli nuovi, rispetto al quadro costituzionale, nei rapporti tra organi costituzionali), non pare potersi attribuire un'efficacia vincolante alla proposta dei due Presidenti.

In ogni caso, si tratta di forme di codecisione tra Presidenti delle due Camere e Governo, sostanzialmente anomale nel nostro ordinamento.

Tuttavia, il significato dell'attribuzione di rilevanti poteri — di proposta di nomina oppure di decisione — ai Presidenti delle Camere pare esprimere l'intento del legislatore di individuare soggetti neutrali o comunque *super partes* che, per la stessa loro collocazione nell'ordinamento, assicurino al momento della scelta l'applicazione di criteri

oggettivi secondo le indicazioni della legge e possano a loro volta essere garanzia di neutralità.

La legge non ha evidentemente inteso distinguere tra le due dimensioni del Presidente della Camera: quella interna e quella esterna. Il versante interno, al di là delle scarse disposizioni recate in Costituzione, trova disciplina puntuale, come si è visto, nei regolamenti e nelle prassi parlamentari che affidano costantemente al Presidente la supervisione sull'andamento dei lavori e le valutazioni istituzionali sul contenzioso politico in corso, secondo un modello comunque caratterizzato da elementi di terzietà e tendenziale neutralità. Nella direzione dei lavori e nella funzione di garanzia del rispetto del regolamento, il Presidente può assumere decisioni in senso opposto alle indicazioni della maggioranza e le sue decisioni non sono sempre riconducibili alla volontà dell'Assemblea.

Al tempo stesso la funzione dei Presidenti delle Camere viene riportata dal legislatore ordinario anche all'esterno delle Assemblee parlamentari, non solo in relazione a quanto disposto in Costituzione (interlocutori del Presidente della Repubblica in caso di scioglimento anticipato delle Camere; supplenza del Presidente della Repubblica) o alle ulteriori espressioni della prassi costituzionale. Più in generale essi partecipano direttamente all'equilibrio complessivo fra i poteri nel nostro sistema (Ciaurro). Non solo, ma alcune leggi attribuiscono loro autonomi poteri che sembrano essere indipendenti dalla loro preposizione alla Camera di appartenenza (come si vedrà, ad esempio in materia di destituzione o sospensione dei vertici della Corte dei conti, di nomina dei componenti del Consiglio di presidenza della stessa Corte).

Sarebbe da chiedersi in linea di principio se l'attribuzione di poteri del genere ai Presidenti delle Camere legittimi la qualificazione dei medesimi quali titolari di poteri amministrativi autonomi. Più in generale poi si pone l'interrogativo se la legge possa innovare le funzioni di organi costituzionali e di organi che, a loro volta, li rappresentano. La questione è di non poco momento e, sebbene ampiamente risolta in via di fatto nella prassi, fu sollevata, in diversa circostanza, già all'atto dell'istituzione della Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI, a cui vennero attribuiti autonomi poteri anche amministrativi. Si tratta in ogni caso di forme anomale di amministrazione, che fuoriescono dall'impianto costituzionale che certo non aveva prefigurato in origine funzioni del genere.

Evidentemente, il carattere rappresentativo (degli orientamenti e degli indirizzi maggioritari) dei Presidenti delle Camere viene in questo caso escluso dal legislatore. Altrimenti esso potrebbe portare ad una con-

clusione consequenziale anche ai fini del carattere *bipartisan* delle nomine. Infatti si potrebbe supporre che la scelta debba rispecchiare le indicazioni prevalenti tra le forze politiche, di cui i Presidenti si farebbero portatori verso l'esterno. L'alternativa, che la legge sembra abbracciare, è che i Presidenti esprimano indirizzi autonomi ed impermeabili alle richieste delle forze politiche. Nel primo caso la neutralità della scelta verrebbe ad essere assorbita dall'indirizzo di maggioranza, espresso poi in modo corrispondente dalla scelta dei Presidenti delle Camere. Nel secondo, la neutralità dei criteri di scelta dovrebbe trovare fondamento in una sorta di discrezionalità tecnica dei Presidenti, sulla base dei requisiti soggettivi ed oggettivi indicati dalla legge (per la verità, talora un po' vaghi se non indeterminati).

L'approfondimento della natura del potere esercitato dai Presidenti delle Camere è rilevante anche in ordine alla possibilità della revoca dell'atto di nomina. La revoca è qui intesa in senso lato, sia come forma sanzionatoria sia come espressione di una diversa valutazione discrezionale. Si tratta di una materia assai delicata, che tocca uno degli aspetti più discussi nel diritto amministrativo. Prevalentemente viene riconosciuto un potere del genere in capo alla pubblica amministrazione, in relazione ai provvedimenti ad efficacia durevole e specialmente ai provvedimenti costitutivi di rapporti ⁽²⁷⁾. Tale potere verrebbe riconosciuto all'amministrazione in linea generale, anche in assenza di specifiche disposizioni legislative al riguardo. Appare quindi da valutare sia il profilo soggettivo (possono considerarsi i Presidenti delle Camere alla stregua di soggetti titolari di poteri amministrativi autonomi?) sia il profilo oggettivo (può considerarsi l'atto di nomina sottratto alla disciplina generale degli atti amministrativi?). Le difficoltà di una risposta derivano dalla atipicità del quadro di riferimento. In linea generale si potrebbe accostare l'atto di nomina all'atto politico, a cui peraltro sembra difficile applicare la disciplina positiva contenuta nel testo unico del Consiglio di Stato, che si richiama agli atti governativi. In ogni caso, può essere utile ricordare che quella qualificazione è stata esclusa dalla giurisprudenza amministrativa per gli atti di nomina alle cariche dirigenziali dello Stato (dirigenti generali, avvocato generale dello Stato). Altrettanto problematica si presenta l'individuazione di un vero e proprio potere amministrativo implicito (non espressamente indicato dal diritto positivo) in capo ai Presidenti delle Camere. Tuttavia (e per contrario) rimane il fatto che la negazione di un potere di revoca, se non altro nel senso — tecnicamente improprio — di revoca-sanzione (secondo l'impostazione del sistema americano), escluderebbe ogni forma di responsabilità delle autorità,

anche nei confronti dell'organo che le ha nominate ⁽²⁸⁾. Il riconoscimento di un potere di revoca — pur con tutta la problematicità ad esso connessa — risulterebbe quindi funzionale ad un potere di controllo permanente sull'effettiva neutralità nell'esercizio delle attribuzioni da parte delle autorità.

Oltre che per i poteri di nomina — esercitati d'intesa — del garante per la radiodiffusione e l'editoria (ormai assorbito dall'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di nomina delle due Assemblee parlamentari, per quanto riguarda i commissari) e dell'autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287), i Presidenti delle Camere sono altresì titolari del potere di nomina dei cinque componenti del Consiglio di amministrazione della RAI (art. 2 della legge 25 giugno 1993, n. 206). La relativa disciplina, approvata in via transitoria «in attesa del riordino complessivo del sistema radiotelevisivo», risulta comunque essere ulteriore espressione di quella giurisprudenza della Corte costituzionale che, a partire dagli anni '70, venne individuando il requisito del pluralismo all'interno della comunicazione radiotelevisiva pubblica. I presidenti delle Camere sarebbero stati pertanto individuati proprio per il soddisfacimento dell'esigenza di assicurare un consiglio di amministrazione della radiotelevisione pubblica informato a quel requisito. Il mandato dei consiglieri è in questo caso revocabile per espressa disposizione della legge.

Di analogo tenore risulta la disposizione che attribuisce ai Presidenti delle Camere il potere di nominare, con determinazione adottata d'intesa, l'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, composta da cinque membri (art. 4 della legge 11 febbraio 1994, n. 109). Il procedimento misto (designazione dei Presidenti delle Camere e nomina con decreto del Presidente della Repubblica) è previsto dall'articolo 12 della legge 12 giugno 1990, n. 146, per la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, composta da nove membri.

Come si può vedere, il legislatore non ha stabilito una costante correlazione tra procedimento di nomina e natura monocratica o collegiale dell'organismo nominato. Il carattere collegiale potrebbe, teoricamente, modificare lo stesso criterio diretto ad assicurare la neutralità dell'organismo. Così è di fatto accaduto per la legge 31 luglio 1997, n. 249, che ha previsto l'istituzione dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, organo collegiale composto da otto commissari (oltre che dal Presidente), in cui il requisito della neutralità è piuttosto individuato nella

compensazione tra i diversi orientamenti politici, assicurata dalla pluralità dei componenti abbinata al sistema di voto limitato tra Camera e Senato ⁽²⁹⁾. Invece, come indicato, in altre occasioni il legislatore ha adottato un diverso criterio, abbinando il carattere collegiale dell'organo con la nomina dei Presidenti delle Camere.

5.1.2 - *Le ulteriori nomine*

I poteri di nomina dei Presidenti delle Camere non si limitano tuttavia alle sole autorità indipendenti, ma si estendono ad una serie di altri organismi. Il tratto comune è costituito ancora dalla necessità di evidenziare, nel momento della nomina, la natura istituzionale e garantistica (probabilmente non politica) dell'organo da formare. Rientrano in questa categoria ⁽³⁰⁾: la nomina di quattro componenti del Consiglio di presidenza della Corte dei conti (art. 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117); la nomina di due componenti laici del Consiglio della magistratura militare, uno dei quali è eletto dal Consiglio come vicepresidente (articolo 1 della legge 30 dicembre 1988, n. 561); la nomina, all'inizio di ogni legislatura, della commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali (composta dal presidente dell'ISTAT e da dieci docenti universitari) che, dopo ogni censimento ed ogni volta che la stessa ne ravveda l'opportunità, formula le indicazioni per la revisione dei collegi elettorali e ne riferisce ai Presidenti delle Camere (art. 7 della legge 4 agosto 1993, n. 276, e art. 7 della legge 4 agosto 1993, n. 277); nomina dei sette componenti del nucleo di valutazione della spesa relativa al pubblico impiego, con DPR su proposta congiunta dei Presidenti delle Camere, nell'ambito di una rosa di almeno il doppio dei componenti formulata dal CNEL (art. 10 della legge 30 dicembre 1991, n. 412).

I Presidenti nominano il collegio dei revisori dei conti — composto da cinque persone — per il controllo di conformità alla legge sulla redazione del rendiconto di esercizio, della relazione sulla situazione economico-patrimoniale e della nota integrativa, trasmessi dal legale rappresentante o dal tesoriere per le spese dei partiti o movimenti politici che abbiano beneficiato dei contributi per le spese elettorali o abbiano partecipato alla ripartizione della quota del quattro per mille dell'IRPEF destinata al loro finanziamento (art. 8, comma 14, della legge 2 gennaio 1997, n. 2).

5.2 - I poteri diversi dalle nomine

I Presidenti delle Camere non esauriscono i loro poteri esterni nell'attività di nomina o comunque di partecipazione al procedimento di nomina di componenti di organi. La loro peculiare collocazione all'interno dell'ordinamento ne giustifica anche la partecipazione ad altri procedimenti complessi.

Primo tra essi è il procedimento di revoca o collocamento d'ufficio a riposo o allontanamento dei presidenti e consiglieri della Corte dei conti. Quei provvedimenti non possono essere adottati se non con il parere conforme — dunque con efficacia vincolante: è un parere che partecipa della funzione di amministrazione attiva — di una commissione composta dai Presidenti e Vicepresidenti delle Camere e presieduta dal Presidente del Senato; il parere è richiesto dal Presidente della Corte o dal Governo (art. 8 R.D. 12 luglio 1934, n. 1214). Il ruolo istituzionale e neutrale dei Presidenti viene esteso in questo caso anche ai Vicepresidenti.

È poi da richiamare il procedimento per lo scioglimento del Consiglio superiore della Magistratura, deciso con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il parere dei Presidenti di Camera e Senato oltre che del Comitato di Presidenza (art. 31 della legge 24 marzo 1958, n. 195). La partecipazione dei due Presidenti al procedimento di scioglimento del CSM può spiegarsi: a) in base all'analogia con il procedimento di scioglimento delle Camere; b) con il rilievo costituzionale dell'organo in fase di scioglimento; c) con un coinvolgimento dei soggetti esponenziali dello stesso organo che procede alla nomina di una quota di componenti del CSM.

I Presidenti delle Camere sono poi coinvolti nel procedimento di controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati (artt. 12, 13, 14 e 15 della legge 10 dicembre 1993, n. 515). I rappresentanti di quelle formazioni presenti nell'elezione per la Camera o per il Senato devono presentare ai Presidenti delle rispettive Camere, entro quarantacinque giorni dall'insediamento, per il successivo invio alla Corte dei conti, il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento. La Corte dei conti, poi, riferisce direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito. Si noti che la legge instaura un rapporto diretto tra Corte dei conti e Presidenti delle Camere. La relazione della prima ai secondi non rientra pertanto nella generica funzione referente indicata in Costituzione (art. 100). Non a caso quindi tale relazione è diretta ai Presidenti e

non alle Camere. Essa non può essere oggetto di dibattito in sede parlamentare. I Presidenti sono infatti titolari di autonomi poteri sanzionatori (fatta eccezione per l'ipotesi di decadenza dal mandato parlamentare, che deve essere pronunciata dalla Camera di appartenenza, previa comunicazione dell'accertamento delle violazioni delle disposizioni in materia di campagna elettorale e relative spese, da parte dell'apposito collegio costituito presso la Corte dei conti). Invece, in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte di gruppi o movimenti che abbiano diritto ad usufruire del contributo per le spese elettorali, i Presidenti delle Camere sospendono il versamento del contributo medesimo sino al deposito del consuntivo (art. 15, comma 13, legge n. 515 del 1993).

Nel caso di violazione dei limiti di spesa effettuata da un partito o movimento politico che abbia diritto al contributo dello Stato, il collegio della Corte dei conti ne dà comunicazione ai Presidenti delle Camere, che provvedono ad applicare la sanzione mediante la decurtazione del contributo spettante al partito o movimento di una somma di pari entità. In questo modo l'attività di controllo e sanzionatoria della Corte dei conti si salda con quella del Presidente della Camera (o del Senato).

Non può negarsi il carattere «terzo» di un'attività del genere che incide sulle condizioni stesse di esistenza delle formazioni politiche e consegue ad un'attività di accertamento da parte di un organo preposto al controllo esterno sull'amministrazione e — come in questo caso — su quei particolarissimi soggetti (privati?) che sono i partiti e movimenti politici nel nostro ordinamento ⁽³¹⁾.

Analoga attività accertativa è svolta dai Presidenti delle Camere in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'accesso al riparto delle risorse derivanti dal quattro per mille dell'IRPEF destinato al finanziamento dei partiti (artt. 1 e 2 della legge 2 gennaio 1997, n. 2). I Presidenti infatti inviano al Ministro del tesoro l'elenco dei componenti di ciascuna Camera con le dichiarazioni di riferimento ai partiti o movimenti politici. Inoltre segnalano al Ministro del tesoro i casi di inottemperanza alle disposizioni legislative in materia di rendiconto dei partiti e movimenti politici e relativa redazione (art. 8, comma 17, legge n. 2 del 1997).

I Presidenti delle Camere sono inoltre garanti, per legge, della effettiva comunicazione da parte dei rispettivi componenti delle Camere della situazione patrimoniale che li riguarda. Qualora i parlamentari siano inadempienti, i Presidenti li diffidano ad adempiere entro quindici giorni e, in caso di inosservanza della diffida, ne danno notizia alla rispettiva Assemblea (art. 7 della legge 5 luglio 1982, n. 441).

Alle funzioni richiamate corrisponde in capo ai Presidenti delle Camere il potere di erogazione, con proprio decreto, dei contributi per le spese elettorali sostenute per il rinnovo delle Camere, come pure per i consigli regionali e per le elezioni al Parlamento europeo (art. 1 della legge 2 maggio 1974, n. 195; artt. 1, 2 e 3 della legge 18 novembre 1981, n. 659). In caso di contestazioni o ritardo nella riscossione, i Presidenti provvedono al deposito bancario della somma destinata al contributo e le eventuali controversie sono decise dagli Uffici di Presidenza (art. 4 della legge 2 maggio 1974, n. 195).

Infine è da ricordare che spetta ai Presidenti delle Camere la fissazione del numero del personale dei gruppi parlamentari, comandato da altre amministrazioni pubbliche, in rapporto alla consistenza numerica fissata per il personale dei gruppi medesimi. Il comando viene richiesto dal Presidente della Camera, il quale verifica che sia rispettato il rapporto con la consistenza numerica del personale del gruppo richiedente (art. 1 della legge 26 novembre 1993, n. 482) ⁽³²⁾.

6 - Conclusione

All'inizio di queste note abbiamo richiamato i rilievi svolti più di trenta anni fa da un autore che si è occupato *ex professo* dei Presidenti di Assemblee parlamentari. Merita concludere queste stesse note ricordando come lo stesso autore considerasse in realtà come elemento tralasciato l'imparzialità del Presidente della Camera, sottolineando il rilievo dei rapporti tra attuazione del programma legislativo, Presidente di Assemblea e maggioranza parlamentare ⁽³³⁾.

Sembra invece che la prassi, le modifiche dei regolamenti parlamentari e le innovazioni legislative abbiano, nel corso degli anni, accentuato piuttosto proprio quei tratti di imparzialità e garanzia che Ferrara considerava un'eredità del passato.

La collocazione all'interno del Regolamento non sembra avere subito sostanziali affievolimenti quanto al ruolo di garanzia del Presidente. Anzi, le più recenti riforme regolamentari sembrano rafforzare il ruolo del Presidente a presidio dell'istituzione parlamentare nel suo complesso. Il carattere tendenzialmente maggioritario ed il connesso bipolarismo del sistema parlamentare trovano nel Presidente d'Assemblea il punto di equilibrio tra le contrapposte posizioni e non invece il portavoce (vero e

proprio *Speaker*) della maggioranza. L'effettività dei poteri della maggioranza e, soprattutto, dell'opposizione è garantita in primo luogo proprio dal Presidente dell'Assemblea.

Analoghe considerazioni valgono poi per le innovazioni legislative che hanno arricchito di nuovi compiti il Presidente della Camera (insieme a quello del Senato). In particolare, per le nomine delle Autorità indipendenti risulta essersi formata una specie di triangolazione tra funzione di garanzia, indipendenza dell'Autorità medesima e potere di nomina d'intesa dei Presidenti delle Camere ⁽³⁴⁾. La legge presuppone la neutralità dei Presidenti a tutela dell'indipendenza di queste figure che, non a caso, sono state definite come dipendenti direttamente dalla legge. In questo distacco da logiche e scelte di carattere politico, ed in assenza di un solido appiglio costituzionale, la legge ha affidato alla prudenza dei Presidenti piuttosto che alla severità definitoria degli astratti requisiti soggettivi il compito di isolare nell'ordinamento i soggetti più idonei a svolgere funzioni regolatrici e neutrali di materie «incandescenti», potenzialmente sottoposte a forti tensioni relative alla discrezionalità dei comportamenti.

Considerazioni di analogo tenore, con varietà di gradazioni e sfumature, valgono per le ulteriori funzioni attribuite dalla legge ai Presidenti delle Camere, specialmente in riferimento all'attività delle diverse magistrature. Anche in queste ipotesi, i criteri e le scelte effettuate dai Presidenti — secondo l'impostazione della legge — esprimono logiche istituzionali, diverse da quelle (politiche) di appartenenza.

Sembra comunque essersi affermata la tesi secondo cui il Presidente non costituisce una figura neutrale in quanto assicura il solo rispetto delle procedure. Invece, per garantire il buon andamento di ciascuna Camera, il Presidente deve diventare «arbitro attivo, in funzione degli interessi dell'istituzione che rappresenta» ⁽³⁵⁾.

Rimane invece ancora da approfondire se questa sempre maggiore esposizione esterna dei Presidenti delle Camere possa determinare nuove ed inusuali forme di responsabilità dei medesimi per le scelte effettuate, nei confronti di terzi.

Note

(¹) FERRARA G., *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965, pp. 209 ss.

(²) Non sembra che vi debba essere necessariamente contrasto assoluto tra la rigidità della Costituzione ed il ruolo della prassi costituzionale. Rilevava peraltro Ferrara (p. 210) che « se le Camere si pongono come organi 'costituiti' in virtù dell'esercizio di funzioni predeterminate e se le funzioni del Presidente di Assemblea si caratterizzano come direttamente collegate alle funzioni parlamentari, si può già dedurre che anche la posizione dell'organo di Presidenza delle Assemblee risente della rigidità del sistema di competenze costituzionali: anche esso apparirà come 'costituito' in virtù ed in relazione all'esercizio delle particolari funzioni che possono dedursi dal sistema».

(³) FERRARA G., *op. cit.*, p. 233.

(⁴) Cfr. GRIFFITH J.A.G. - RYLE M., *Parliament. Functions, practice and procedures*, London, 1989, p. 145: «The Speaker is both master and servant of the House»; p. 146: «He must seek at all times to protect minorities and to ensure that all points of view may be expressed».

(⁵) Cfr. KOZAK D. - MACARTNEY J.D., *Congress and public policy*, Chicago, 1987, pp. 177 ss.

(⁶) Cfr. LAPORTE J. - TULARD M.J., *Le droit parlementaire*, Paris, 1986, pp. 48 ss; AVRIL P. - GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Paris, 1988, pp. 54 ss.

(⁷) AVRIL P. - GICQUEL J., *op. cit.*, p. 163.

(⁸) Cfr. più diffusamente SANTAOLALLA F., *Derecho parlamentario espanol*, Madrid, 1990, pp. 161 ss.

(⁹) MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 1994, pp. 541-542.

(¹⁰) MANCINI M. - GALEOTTI U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 95.

(¹¹) Essi infatti, di regola, contesteranno o meno gli stessi principi ispiratori delle decisioni presidenziali analogamente a quanto succede per le parti del processo, la cui dialettica spesso è dato riscontrare anche nelle aule parlamentari.

(¹²) È infatti richiesta la maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera, al primo scrutinio; poi è richiesta dal secondo scrutinio la maggioranza

dei due terzi dei voti; dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta dei voti.

(¹³) V. in particolare la lettera circolare del 19 novembre 1993 ai presidenti dei gruppi parlamentari ed ai presidenti delle commissioni permanenti.

(¹⁴) Cfr. CIAURRO G., «Presidente delle Assemblee parlamentari», in *Enciclopedia Giuridica*, p. 3: «Nella presente fase di evoluzione della figura del Presidente di Assemblea Parlamentare in Italia, questi è dunque passato... ad una posizione di terzietà ed imparzialità di tipo magistratuale».

(¹⁵) MENÈ A., «Ammissibilità ed ordine di votazione degli emendamenti tra ostruzionismo, integrazione normativa e qualità delle leggi», in *Il Parlamento nella transizione*, Milano, 1998, p. 205, ai cui dati ho attinto per le ulteriori annotazioni sui poteri presidenziali in materia di emendamenti.

(¹⁶) MENÈ A., *op. cit.*, p. 229, rileva che «la discrezionalità presidenziale si connota, perciò, in termini di sensibilità istituzionale inquadrata nell'esercizio di un ruolo di garanzia dell'intera Assemblea, alla luce dei canoni di flessibilità ed adattabilità alle situazioni politiche, a cui si conformano le norme regolamentari e le prassi parlamentari».

(¹⁷) Cfr. gli interventi del Presidente nelle sedute del 23 marzo 1993, 25 marzo 1993, 20 maggio 1997: in quest'ultima occasione in particolare emerge la consapevolezza del delicato equilibrio tra tutela dei diritti di tutti i parlamentari e diritto dell'Assemblea di decidere sui punti all'ordine del giorno.

(¹⁸) «Il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione di... emendamenti o articoli aggiuntivi che... siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione».

(¹⁹) Anche per questo aspetto cfr. MENÈ A., *op. cit.*, pp. 250 ss.

(²⁰) Si veda da ultimo la seduta del 5 febbraio 1997 ed i rilievi ivi svolti. Peraltro, anche in tale occasione, non è stata contestata la sussistenza di un potere presidenziale di valutazione dell'ammissibilità.

(²¹) Cfr. al riguardo la seduta del 10 gennaio 1996, in cui il Presidente — a fronte delle critiche rivoltegli per avere consentito ad un deputato di svolgere talune considerazioni in materia di secessione — ribadì che il suo compito primario è quello di consentire a tutti i deputati di esprimere le proprie opinioni.

(²²) È il caso verificatosi ad esempio il 10 giugno 1996, allorché il Presidente annullò una votazione, facendola ripetere a seguito del richiamo di un deputato che faceva notare come la votazione appena avvenuta fosse risultata incomprendibile nei contenuti per i presenti. Alla ripetizione, il risultato del voto risultò essere di diverso segno, venendo approvato l'emendamento in precedenza respinto. Sulla titolarità dei poteri presidenziali v. la seduta del 12 ottobre 1996, in cui a chi contestava la necessità di procedere alla controprova della votazione, il Presidente ricordò che una tale decisione rientra nei poteri propri del Presidente.

(²³) Così nella seduta del 14 novembre 1988, in cui il voto irregolare non influiva sull'esito della votazione.

(²⁴) In questo senso, tra i primissimi commenti, si veda il richiamo ai tratti fondamentali delle modifiche regolamentari nell'Editoriale della *Rassegna Parlamentare*, v. fasc. 4, 1997, p. 837: «...si conferma il ruolo di garanzia e di arbitraggio del Presidente della Camera».

(²⁵) Le amministrazioni indipendenti, in misura prevalente, non esercitano una funzione di amministrazione attiva volta al soddisfacimento di particolari interessi pubblici. Ad esse sono talvolta attribuiti poteri sanzionatori.

(²⁶) Per una elencazione delle autorità indipendenti nell'ordinamento italiano, cfr. da ultimo GALBIATI R., «Autorità garanti — profili processuali», in *Foro Italiano*, 1998, parte V, pp. 43 ss.

(²⁷) Cfr. sul punto, CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1996, pp. 579-580.

(²⁸) Sotto un altro aspetto, alcune recenti prese di posizione della giurisprudenza, invece, porterebbero a ritenere che vi sia una sostanziale equiparazione (o avvicinamento) delle autorità indipendenti all'amministrazione tradizionale. Basti considerare la sentenza (1716/1994 Cons. St., sez. VI) in base a cui l'autorità garante della concorrenza e del mercato è equiparata ad una amministrazione dello Stato organizzata ad ordinamento autonomo ed è quindi rappresentata in giudizio dall'Avvocatura dello Stato; pur riconoscendone l'autonomia, se ne è stabilita l'assimilazione, ai fini processuali, alla pubblica amministrazione. Questa assimilazione, pur se limitata alla fattispecie processuale, potrebbe costituire la spia di un recupero delle autorità nell'orbita della amministrazione tradizionale e della applicabilità di istituti generali del diritto amministrativo.

(²⁹) In base all'articolo 1, comma 3, della legge n. 249 del 1997 «Sono organi dell'autorità il Presidente, la commissione per le infrastrutture e le reti, la commissione per i servizi e i prodotti e il consiglio. ...Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eleggono quattro commissari ciascuno...Ciascun senatore e ciascun deputato esprime il voto indicando due nominativi, uno per la commissione per le infrastrutture e le reti, l'altro per la commissione per i servizi e i prodotti».

(³⁰) Non si richiamano, in considerazione della diversa natura, i casi previsti dalla legge di nomina di deputati e senatori in organi a composizione collegiale.

(³¹) Tuttavia manifesta perplessità sulla funzione presidenziale PINELLI C., «Atti congiunti dei Presidenti delle Camere», in *Enciclopedia del Diritto — Appendice*, p. 205.

(³²) È da ricordare infine che, in base alla legge 31 dicembre 1996, n. 671, i Presidenti delle Camere fanno parte del Comitato nazionale per la celebrazione del bicentenario della bandiera nazionale.

(³³) Cfr. FERRARA G., *op. cit.*, pp. 185 e 242 ss.

(³⁴) In questo senso appare muoversi anche la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 482 del 1995, in un giudizio di legittimità costituzionale su taluni aspetti della legge n. 109 del 1994, rilevò che «caratterizza la speciale configurazione e collocazione della nuova autorità (per la vigilanza sui lavori pubblici) il sistema di nomina dei suoi cinque membri, effettuata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il particolare rapporto con il Parlamento è sottolineato anche dalla relazione che l'autorità deve inviare ad esso annualmente. Le attribuzioni dell'autorità... esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo. Le attività rimesse all'autorità assumono carattere strumentale rispetto alla conoscenza ed alla vigilanza nel complessivo settore dei lavori pubblici».

(³⁵) PINELLI C., *op. cit.*, p. 219.