

LE METAMORFOSI DEI PRESIDENTI DELLE CAMERE*

di Vincenzo Lippolis - Ordinario di diritto costituzionale italiano e comparato nella Università degli studi internazionali di Roma

1. Vi è una difficoltà, direi crescente, dei costituzionalisti a far rientrare in una formula definitoria la complessità della figura dei Presidenti delle Camere. Per certi versi – azzardo un parallelo che meriterebbe una riflessione ben più approfondita di queste poche righe – è un fenomeno che ha punti di contatto con la difficoltà di definizione del ruolo del Presidente della Repubblica.

Ed in effetti siamo di fronte a organi che, da un lato, sono chiamati a rappresentare interessi che trascendono le parti politiche (l'unità nazionale per il Capo dello Stato, gli interessi istituzionali permanenti dell'istituzione cui sono preposti per i Presidenti di Assemblea), dall'altro, sono immersi nelle vicende politiche sulle quali sono destinati ad incidere i loro atti e le loro prese di posizione.

Si potrebbe essere tentati di operare un parallelo definitorio e, come per il Capo dello Stato si utilizza la formula schmittiana di “custode della costituzione”, si potrebbe parlare del Presidente di Assemblea come del “custode del regolamento”. Ma questo parallelismo, pur suggestivo, non regge se si considera che il Presidente della Repubblica trova nella funzione di rappresentanza dell'unità nazionale e nell'attuazione dei principi della Costituzione l'alfa e l'omega della sua azione istituzionale ed è in una posizione di distacco formale e sostanziale dalla contingente attività dei partiti, mentre i Presidenti di Assemblea, oltre a garantire l'attuazione dei regolamenti parlamentari, svolgono altre funzioni loro attribuite dalla Costituzione (vedi l'art. 88) e dalle leggi (vedi i poteri di nomina) e non si sono mai estraniati completamente dalla vita dei loro partiti di origine.

La poliedricità della figura del Presidente di Assemblea spiega quindi come si sia posto l'accento ora sulla sua funzione di imparziale regolatore dei lavori parlamentari (e in particolare, di imparziale interprete delle norme dei regolamenti), ora su un ruolo di garante dell'attuazione del programma della maggioranza di governo, ora su una più ampia dimensione di “uomo della Costituzione”, valorizzando il disposto dell'art. 88 Cost. sulla sua partecipazione al procedimento di scioglimento delle Camere. Di queste varie ricostruzioni della Presidenza di Assemblea (e dei rilievi che ad esse si possono muovere) danno conto gli scritti raccolti in questo Quaderno *de il Filangieri*.

* Questo scritto è l'introduzione al Quaderno 2012-2013 de *il Filangieri*, dal titolo *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, di prossima pubblicazione

In essi vengono analizzate anche le svolte che hanno segnato la storia repubblicana dell'istituzione. In primo luogo, l'attribuzione nel 1976 della Presidenza della Camera al maggior partito di opposizione, il Pci e il consolidarsi di tale convenzione. In secondo luogo, il suo esplicito abbandono nel 1994 con l'avvento del sistema maggioritario che portò nuovamente alla Presidenza di entrambe le Camere esponenti dei partiti della maggioranza di governo. Infine, una caratteristica della seconda Repubblica: l'incontenibile accrescersi della dimensione politica dei Presidenti di Assemblea. Un fenomeno che è stato particolarmente accentuato in alcuni che erano contemporaneamente veri e propri leader di partito, ma che in sostanza non è stato estraneo a nessuno. Mentre negli anni della prima Repubblica l'elezione alla carica poneva il Presidente in una posizione, per così dire, laterale del palcoscenico politico, nell'ultimo ventennio, al contrario, quella stessa carica ha costituito un volano della sua visibilità.

Sono tutti elementi che hanno contribuito a rendere sfuggente, se non ambigua la figura del Presidente di Assemblea che spazia ormai tra le due polarità del garante imparziale, nei confronti della maggioranza e dell'opposizione, dell'applicazione dei regolamenti (ed ovviamente delle regole costituzionali che questi devono rispettare) e, all'estremo opposto, del protagonista delle vicende politiche.

Quel che sembra emergere è l'impossibilità di individuare un modello che fissi in via definitiva i contorni di tale figura perché su di essa influiscono in maniera decisiva le evoluzioni del nostro sistema politico-istituzionale, sia che esse si traducano in modifiche formali delle funzioni (mi riferisco, ad esempio, all'evoluzione dei poteri del Presidente della Camera in materia di programmazione dei lavori), sia che esse segnino il nascere o l'estinguersi di convenzioni costituzionali che integrano il dato normativo. Insomma, a me pare che, fermi alcuni capisaldi strutturalmente inerenti alla istituzione, essa risenta fortemente delle congiunture politiche. E ciò vale anche per le teorizzazioni che si sforzano di individuare un modello in consonanza con un certo momento storico, ma che è ad esso strettamente connesso e destinato a non coincidere più con una realtà che muta. D'altra parte, per proseguire l'accostamento fatto all'inizio, anche il ruolo del Presidente della Repubblica è stato soggetto ad una sensibile evoluzione nel corso degli anni in relazione al mutare del sistema politico e le varie teorizzazioni dottrinali hanno risentito dell'aria dei tempi. Ma credo che questa sia una costante per gli organi costituzionali. Per di più, nel caso degli organi monocratici non si può sottovalutare l'elemento della personalità di chi ricopre la carica.

2. Provo ora a spiegare in maniera sintetica e senza pretese di sistematicità quanto detto.

Riguardo alla visione del Presidente quale interprete *super partes* del regolamento e garante della sua attuazione, essa non può essere spinta fino a delineare in esso una sorta di giudice. I parametri di giudizio sono spesso abbastanza laschi e lasciano spazio ad un'ampia discrezionalità che può tener conto dei risvolti politici della questione da risolvere. Oltre alle decisioni sui richiami al regolamento, si pensi a quelle sull'ammissibilità degli emendamenti o del voto segreto. Per di più le sue decisioni sono insindacabili. Egli è tenuto a motivarle, ma la motivazione è un argine a pronunce irragionevoli o arbitrariamente discriminatorie. Non impedisce che le soluzioni delle questioni giuridiche si colorino di politicità, come ammoniva, già nella lontana seduta della Camera del 2 aprile 1908 l'onorevole Barzilai, in riferimento ad ogni questione di diritto che fa ingresso nelle aule parlamentari.

Il Presidente non è solo l'arbitro del procedimento in Assemblea, ma svolge anche un ruolo dinamico e decisivo, come già si è sottolineato, quanto alla programmazione dei lavori. Alla Camera è lui a formulare la proposta di programma e calendario da sottoporre ai capigruppo ed è lui ad assumere la decisione finale in caso di mancato accordo. E' inutile spendere parole sull'importanza e sull'intrinseca politicità del potere di decisione dell'agenda nella vita parlamentare.

In definitiva, per quanto le decisioni del Presidente debbano essere distinte in relazione a specifici ruoli che egli è chiamato a svolgere, esse nel loro complesso non appaiono basate solo su valutazioni giuridiche, ma tengono conto di equilibri istituzionali e politici.

I modelli del Presidente di Assemblea quale garante delle condizioni in base alle quali la maggioranza può realizzare il programma di Governo e del Presidente come "uomo della Costituzione" valorizzano dei dati normativi in stretto collegamento con particolari momenti politici.

Il primo modello fu elaborato alla metà degli anni Sessanta allorché era dominante la concezione del *continuum* Governo–maggioranza parlamentare e il nascente (ed incerto) centrosinistra aveva la necessità di puntellare l'intesa politica in precisi accordi di governo (i quali pure furono oggetto di studio nell'ambito costituzionalistico) e avere un riferimento in Parlamento che garantisse la traduzione legislativa dell'accordo di programma.

L'altro modello, "l'uomo della Costituzione", prende corpo all'indomani della prima elezione alla Presidenza della Camera di un esponente del Pci, Ingrao. Per quanto fondata su richiami a precise norme della Costituzione, questa visione non sfugge alla sensazione di costituire la base teorica della novità, molto rilevante rispetto alla pratica dei primi decenni repubblicani, rappresentata dall'attribuzione della Presidenza ad un partito di opposizione, addirittura oggetto della *conventio ad excludendum*. L'uomo della Costituzione poteva essere tratto da un partito di opposizione perché la Presidenza di Assemblea nulla aveva a che fare con il rapporto fiduciario. Il modello dell'uomo della Costituzione parve trovare conferma, sotto altro aspetto, nella fase della c. d. transizione apertasi nel 1992 allorché il Capo dello Stato iniziò a consultare in modo sempre più frequente e continuativo i Presidenti delle Camere in momenti di particolare delicatezza istituzionale. Si disse che si era venuta a formare una triade di riferimento, un triangolo istituzionale. È evidente che una tale prassi esaltava il versante "esterno" della figura del Presidente di Assemblea e lo vedeva coprotagonista di più ampio respiro costituzionale rispetto alla quotidiana pratica interna alle Camere. Anche oggi i Presidenti vengono consultati dal Capo dello Stato, ma quella prassi dell'inizio degli anni Novanta ha perso smalto e spessore. In conclusione, dopo i vent'anni della seconda Repubblica e dopo il protagonismo politico (e partitico) dei Presidenti delle Camere è ancora realistico parlare di "uomo della Costituzione"?

Anche la già citata innovazione del 1976, che portò alla Presidenza della Camera per molti anni un rappresentante del Pci (e poi, con Napolitano, del Pds nel 1992, dopo la breve parentesi di Scalfaro) e sulla quale molto si è scritto, deve essere contestualizzata. I Presidenti di quel periodo sono stati definiti "di opposizione", correttamente riguardo al fatto che il Pci non faceva parte del Governo. Tale qualificazione non teneva (e non tiene) conto di un altro elemento che in quel momento era di più ampio orizzonte strategico nei rapporti tra i partiti. L'attribuzione della Presidenza della Camera

al Pci aveva la finalità – mi capitò di sottolinearlo qualche anno addietro - di coinvolgere un partito molto radicato nel paese (il Pci aveva ottenuto un forte successo nelle elezioni del 1976), ma escluso dall'area di Governo da ragioni di carattere internazionale, nelle decisioni da assumere in collaborazione con la maggioranza nel luogo istituzionale ove tale collaborazione era possibile, e cioè il Parlamento. Insomma, per utilizzare uno stilema dell'epoca, era un accordo "consociativo", nel quale entrò anche l'attribuzione della presidenza di alcune commissioni parlamentari e che si inseriva nell'ambito della visione della "centralità del Parlamento". Era un accordo *ad includendum* che temperava la rigidità della *conventio ad excludendum*. Era tutt'altro che un particolare riconoscimento del ruolo dell'opposizione dal quale dedurre elementi per una ricostruzione della figura del Presidente di Assemblea in chiave di unitarietà dell'istituzione parlamentare e di funzioni neutrali da esercitare al di sopra delle parti.

Mi pare quindi che sia stato un passaggio quasi naturale che, cambiata nel 1993 la legge elettorale e orientatosi il sistema politico verso un bipolarismo di coalizione, le maggioranze di turno abbiano eletto alla Presidenza di entrambe le Camere personalità provenienti dai propri ranghi. In fondo era un ritorno al passato, pur nella coloritura di un'accesa contrapposizione bipolare, e non può essere dimenticato che nel 1992, prima di Napolitano, alla Presidenza della Camera era stato eletto il democristiano Scalfaro. Fino a prova contraria, le Presidenze sono di chi ha i voti per eleggere il proprio candidato. Si può sostenere che sarebbe stato più saggio stemperare l'asprezza di confronti serrati (e il ricordo non può non andare all'elezione di Scognamiglio per un voto su Spadolini), ma la "Presidenza d'opposizione" dal 1976 al 1994 ha costituito una convenzione frutto di specifiche intese politiche e di equilibri istituzionali del momento. Non si è consolidata in una consuetudine costituzionale e non è, quindi, un modello destinato ad imporsi sulle regole dei quorum necessari secondo i regolamenti parlamentari, che sono l'espressione di un principio maggioritario. Altro, e ben diverso discorso è il ritenere che tali quorum debbano essere elevati per imporre scelte condivise tra maggioranza e opposizione. Per ora non è così e il giurista non può che prenderne atto collocando l'intesa per l'elezione di un presidente d'opposizione nell'ambito di convenzioni espressione di accordi politici sempre revocabili.

Il che poi non è sempre stato vero perché nel suo movimentismo istituzionale la pirotecnica seconda Repubblica ci ha dato la difficilmente inquadrabile figura del Presidente d'opposizione "imprevisto". Lo è stato Fini, eletto alla Camera nella XVI legislatura da una schiacciante maggioranza di centrodestra, cofondatore del Pdl, da cui uscì, dopo aver rotto con Berlusconi, per divenire leader di un nuovo partito, il Fli, i cui gruppi parlamentari, dopo una brevissima parentesi, si collocarono all'opposizione del IV governo Berlusconi. Ma presidente d'opposizione è anche la Boldrini, esponente di Sel, eletta con l'appoggio determinante del Pd (i due partiti si sono presentati coalizzati alle elezioni del 2013), nella prospettiva, o meglio nella speranza, della costituzione di un governo di sinistra con l'appoggio del Movimento 5 Stelle o di suoi transfughi. Presidente di una maggioranza immaginata e desiderata, ma non realizzata. Formatosi il governo di larghe intese presieduto da Enrico Letta, Sel si è collocato infatti all'opposizione spostando in quel campo, quantomeno dal punto di vista formale del rapporto tra partito di appartenenza ed esecutivo, anche la Presidenza della Camera.

Un criterio del genere, tuttavia, non spiega l'intera fenomenologia del Presidente d'opposizione. A Fini dai gruppi parlamentari che lo avevano eletto sono state richieste con insistenza e veemenza le dimissioni. Richiesta che alla Boldrini il Pd non ha lontanamente pensato di avanzare, né lo hanno

fatto le altre componenti della maggioranza governativa. Una sollecitazione alle dimissioni è venuta solo dal M5S, ma a seguito di un incidente procedurale in Assemblea e non per motivi di schieramento politico.

Il che ci dice che un elemento importante è la fiducia, in senso esistenziale, non tecnico giuridico, che la maggioranza dell'Assemblea continua nutrire nei confronti del suo Presidente. Quel che rende particolare l'esperienza di Fini non è stato tanto il fatto che egli si sia collocato all'opposizione del governo Berlusconi, ma che i gruppi di maggioranza della Camera mostravano di non volere più la sua permanenza come Presidente e che non hanno potuto rimuoverlo solo perché non hanno trovato lo strumento procedurale per farlo (sull'aspetto della non sfiduciabilità del Presidente tornerò più avanti). Fini è rimasto Presidente nonostante che la maggioranza, sia pure ipotetica e non accertata in una votazione, dell'organo da lui presieduto non lo volesse più.

3. La seconda Repubblica non ci ha mostrato solo le varianti sul tema del Presidente d'opposizione. Il fenomeno più significativo è stato, come dicevo prima, l'incontenibile protagonismo politico dei Presidenti delle Camere.

Questi sono intervenuti continuativamente nel dibattito pubblico, sfruttando il peso e la visibilità della loro carica, non solo su argomenti di tipo istituzionale ad essa connessi, ma su temi spiccatamente politici e, in numerosi casi, oggetto di scelte da compiere in sede parlamentare. *Serial speaker* è stata la spiritosa espressione coniata da un costituzionalista già anni addietro, allorché il fenomeno iniziò a prendere consistenza, ma era ancora di dimensioni molto ridotte rispetto a quello che è successo dopo.

Ma vi è stato anche di più. La Presidenza della Camera nel periodo 1994–2008 è stata per lo più ricoperta da esponenti di partiti della coalizione governativa diversi da quello del Presidente del Consiglio, a volte i leader di tali partiti, che non hanno esitato a marcare differenze e a sostenere linee politiche in parte autonome o contrapposte a quelle del vertice dell'esecutivo. L'attribuzione della Presidenza della Camera è entrata in accordi di coalizione sulla distribuzione delle cariche ed ha costituito un buon posizionamento per i leader dei partiti minori in ragione dell'autorità istituzionale ad essa connessa e della durata dell'incarico, coincidente con la legislatura e al riparo dalle traversie di possibili crisi di Governo. Una posizione di prestigio, di visibilità, che consente di intervenire nel dibattito politico quotidiano con un'autorità maggiore degli altri suoi protagonisti per poi scendere apertamente in campo alle successive elezioni. Le varianti realizzatesi nel 2008 e nel 2013 le ho già descritte.

Senza entrare in un'analisi che è ampiamente sviluppata in altri scritti di questo volume, si può dire complessivamente che i Presidenti di Assemblea hanno “fatto politica”. Il che è naturale se si pensa che essi sono e rimangono personaggi politici il più delle volte destinati a ricoprire altri incarichi e calcare ancora la scena della politica dopo aver dismesso i panni di Presidente. Il che non è del tutto in contraddizione con quanto avveniva nella prima Repubblica, perché anche allora i Presidenti non hanno mai troncato i rapporti con i partiti di provenienza, hanno continuato a farne parte e a volte anche a far parte dei loro organi dirigenti ed hanno partecipato alle elezioni politiche successive mentre erano ancora in carica (sia pure ovviamente in periodo di *prorogatio*). Quel che ha colpito gli osservatori riguardo all'esperienza dell'ultimo ventennio è stata l'intensità del fenomeno che è stata fonte di ricorrenti polemiche, a volte roventi e velenose, dalle quali le Presidenze della prima

Repubblica si erano tenute complessivamente al riparo. In definitiva, il passaggio dalla prima alla seconda Repubblica, come in altre aree della vita istituzionale, ha segnato una forte discontinuità nell'interpretazione del ruolo di Presidente d'Assemblea.

Il fenomeno può trovare spiegazione in diversi fattori: nell'avvento della c. d. "democrazia del pubblico", che impone al politico un continuo contatto con l'opinione pubblica e nella quale se non si appare non si esiste; nella rissosità del bipolarismo italiano, che ha messo a dura prova o ha sotterrato precedenti regole di correttezza costituzionale; nell'instabilità del sistema partitico, che ha imposto un continuo movimentismo di tutti i suoi protagonisti, tra i quali, come si è detto, sono i Presidenti delle Camere.

Restano due problemi strettamente connessi. Il primo è la conciliabilità del versante esterno, così marcatamente politicizzato, con quello interno, nel quale il Presidente deve essere garante del buon andamento dei lavori nei confronti di tutti i soggetti dell'ordinamento parlamentare. Il secondo è quello dei limiti a questa nuova dimensione politica e della responsabilità del Presidente.

Al primo problema è stata data una risposta da parte del Presidente della Camera della XIV legislatura, Casini, che ha ripreso la distinzione, già nota in dottrina e utilizzata anche in riferimento al ruolo del Presidente di Assemblea, tra imparzialità e neutralità. L'imparzialità postula che il Presidente si comporti senza discriminazioni arbitrarie nei confronti dei soggetti dell'ordinamento parlamentare. La neutralità indica invece l'indifferenza verso gli interessi in gioco. Al Presidente si può e si deve chiedere di essere imparziale, cioè di non favorire ingiustificatamente la maggioranza o l'opposizione nel suo ruolo di regolatore della vita dell'Assemblea; si può e si deve chiedere di rappresentare gli interessi permanenti dell'istituzione parlamentare al di là di quelli contingenti di parte. Appare impossibile chiedere, a lui che rimane un personaggio politico, di essere totalmente neutrale, di essere cioè indifferente alla piega degli avvenimenti politici, di astenersi dal prendervi parte in qualsiasi maniera. L'essenziale è che rimangano distinti i due piani su cui egli può agire, che le idee dell'uomo politico non facciano velo all'arbitro della dialettica parlamentare. Come è stato detto, il Presidente di Assemblea può essere visto come un figura *double face*, imparziale nella regia del Parlamento, ma non neutro anzi militante, al di fuori di quella sede.

Questa distinzione ha un fondamento di logica giuridica e offre una chiave interpretativa per comprendere quel che è avvenuto. In effetti, la scommessa nel tenere distinti i due versanti è in gran parte riuscita. In questi anni le polemiche che hanno investito i Presidenti di Assemblea hanno riguardato il versante esterno e più raramente hanno avuto ad oggetto decisioni riguardanti l'attività parlamentare. E quando ciò è avvenuto mi sembra che sia dipeso dall'intrinseca incidenza che tali decisioni avevano sulle vicende politiche, non da prese di posizioni esterne dei Presidenti. Questa scommessa è stata vinta anche da Fini che è stato il Presidente più osteggiato e del quale con più insistenza la maggioranza della Camera ha chiesto le dimissioni, ma che, in un bilancio sereno e complessivo, non è apparso discutibile come regolatore dei lavori di Montecitorio.

Resta il fatto però - e qui entriamo nel secondo problema - che i due piani della distinzione non sono e non possono restare completamente impermeabili l'uno all'altro come compartimenti stagno. La politica è un vortice che non si ferma di fronte alle distinzioni giuridiche e l'esposizione esterna, le prese di posizione in veste di protagonista della politica *tout court*, possono avere negativi riflessi per la figura presidenziale all'interno delle Assemblee, possono provocare frizioni e polemiche

(giuste o strumentali che siano), possono minarne l'autorità. Limiti giuridici espliciti all'"attività politica" del Presidente non sembrano esistere, o comunque non mi pare che siano stati individuati. Il Presidente tuttavia deve trovare un certo equilibrio e avere la sensibilità di individuare i confini da non oltrepassare. Non si può tuttavia concludere semplicisticamente che tutto è affidato al *self-restraint* del Presidente. Credo che un limite oggettivo esista, per quanto non esplicitamente enunciato, e che esso sia costituito dalla funzionalità dell'organo parlamentare. La dimensione esterna e politica del Presidente non può costituire un elemento che provochi disfunzioni dell'attività parlamentare e gli impedisca di governarla a causa delle reazioni che essa produce.

4. Veniamo così all'ultimo punto cui intendo brevemente accennare: esiste una responsabilità dei Presidenti di Assemblea? e quale è il modo per farla valere?

L'esperienza e la prevalente opinione dei costituzionalisti è attestata nel senso che il Presidente non sia legato all'Assemblea da un rapporto fiduciario del tipo di quello che lega Parlamento e Governo e che quindi egli non possa essere soggetto ad un atto di sfiducia che lo obblighi alle dimissioni. Non sono ritenuti ammissibili strumenti procedurali come mozioni, risoluzioni, ordini del giorno che lo invitino alle dimissioni o anche implicitamente le richiedano. Il Presidente non è revocabile in alcun modo e il suo mandato dura quanto l'organo che presiede salvo un suo libero atto di dimissioni.

Una posizione che sembra ancor più inattaccabile di quella del Presidente della Repubblica che può essere posto in stato di accusa per attentato alla Costituzione. Non è un caso che in dottrina negli anni Sessanta sulla base dell'analogia con tale responsabilità del Capo dello Stato si sostenne la possibilità per le Camere di revocare il proprio Presidente mediante una manifestazione di sfiducia. Questa tesi non ha trovato seguito nelle aule parlamentari e se le Camere non riconoscono più nel Presidente il loro rappresentante non hanno strumenti per rimuoverlo, ma si possono solo immaginare comportamenti dell'Assemblea che ne provochino le dimissioni. Si è, ad esempio, prospettata la reiezione del bilancio interno che suoni non come bocciatura del documento contabile, ma come dissenso per l'operato del Presidente e come invito ad abbandonare la carica. Si potrebbe anche pensare ad una assenza continuata dei parlamentari ai lavori dell'Assemblea tale da creare una situazione di blocco dell'attività. Ma si tratta di soluzioni estreme sicuramente dannose per l'intera istituzione parlamentare, che non si sono mai realizzate.

Il limite implicito della funzionalità dell'Assemblea e della garanzia di tutti i soggetti dell'ordinamento parlamentare finora ha tenuto pur essendosi registrate trasformazioni del ruolo del Presidente di Assemblea continue e non immaginabili anni addietro. Certo sarebbe meglio che l'esposizione politica sia contenuta in modo da mantenere maggiormente al riparo il ruolo di rappresentante degli interessi permanenti delle Assemblee e di regolatori dei loro lavori. Nelle fasi convulse che ormai da tempo sta attraversando, al nostro sistema politico istituzionale gioverebbero figure che appaiano al di sopra delle parti. Almeno un po'.