

“Il Presidente di Assemblea parlamentare”,
quarantotto anni dopo

Gianni Ferrara

Il mio libro sul Presidente di Assemblea parlamentare, di quarantotto anni fa, fu accolto bene dalla dottrina (*G. Ferrara, 1965*).

Le tesi che vi erano sostenute convincevano. Convinceva l'attribuzione al Presidente di Assemblea della funzione di “rappresentare la rappresentanza” parlamentare, quella propria dell'istituzione rappresentativa per eccellenza, assieme alle rilevanti responsabilità che ne derivavano. Convinceva la descrizione e qualificazione dei poteri presidenziali, così come l'analisi della struttura dei vari atti del Presidente e la loro definizione come discrezionali, vincolati, politici. Nessun dubbio fu sollevato sulla comparazione e sulle differenziazioni che avevo ritenuto di operare tra presidenze di assemblee a composizione bi o pluripartitica per gli effetti che ne scaturivano tanto meno sulla rilevazione, in via generale, della funzionalità delle istituzioni rappresentative centrali al consolidamento delle forme di stato e perciò del principio politico di cui sono realizzazione istituzionale. Nessuna riserva fu espressa sul ruolo che disegnavo per il Presidente di Assemblea nei suoi rapporti col Capo dello Stato e sulla distinzione tra le relative entità cui si riferivano le due diverse rappresentanze. Né quanto ai compiti connessi all'esercizio delle loro funzioni bicamerali.

Suscitò invece critica, anche dura, la tesi che sostenni, e che mi guardo bene dal ripudiare, sul ruolo del Presidente di Assemblea a fronte della funzione di indirizzo politico. Quanto, cioè, alla spettanza di detta funzione: se dovesse essere sostanzialmente di pertinenza esclusiva o comunque prevalente del governo o se, invece, dovesse essere attratta nell'ambito parlamentare. Attrazione conseguente, a mio giudizio, dal rapporto di fiducia, per il modo come era stato configurato dalla nostra Costituzione. Specificamente dal valore e dal contenuto dell'atto – la mozione motivata – col quale si

istituisce quel rapporto che è di approvazione e anche di assunzione come proprio dell'indirizzo politico programmato che il Governo si impegna a realizzare. In altre parole rifiutavo la concezione del Presidente come magistrato "neutrale" o distante, o indifferente, o estraneo, quindi non impegnato attivamente e precipuamente nell'assicurare la funzionalità del sistema parlamentare per quanto riferibile al ramo del Parlamento cui era preposto. Lo definivo invece come responsabile di tale funzionalità perché condizione della dinamica e quindi della stabilità dell'ordinamento. Funzionalità, dinamica, che nell'ordine dei lavori di ciascun ramo del Parlamento, ha la sua concreta e credibile determinazione. Ordine dei lavori che ha e non può non avere come suo contenuto essenziale e prevalente il programma di governo sia quanto ad attuazione legislativa sia quanto ad oggetto del controllo parlamentare. Constatavo poi l'assenza di un altro strumento, fattore, atto parlamentare che potesse determinare una diversa finalizzazione dei lavori delle Camere. Non per caso infatti sono di iniziativa del Governo i progetti di legge che, disponendo della forza che detiene la sua maggioranza, previa discussione, esame, deliberazione puntuale e complessiva dei testi e quant'altro sia previsto da Costituzione, regolamento, consuetudini e prassi, si impongono come contenuti prevalenti della produzione legislativa.

In coerenza con la mia concezione del diritto costituzionale, che è insieme storia – fase, congiuntura, momento – e sistema normativo (*G. Arcoleo*, 1904) partivo dalla constatazione di quale fosse stato il clima storico-politico nel quale si era avviata la forma di governo parlamentare in regime repubblicano. Era il clima della guerra fredda, della divisione del mondo in due blocchi che si riproduceva tal quale all'interno del nostro Paese a seconda che ci si collocasse nello schieramento centrista (filo atlantico) e di maggioranza o nel blocco social-comunista, all'opposizione, adesione questa da cui sarebbero derivate non poche discriminazioni, perpetrate finanche per l'accesso ai posti di lavoro e addirittura all'interno delle fabbriche. La vigenza operante della legge di polizia del regime fascista legalizzava la repressione violenta del dissenso politico e delle domande popolari di giustizia sociale. Era il clima della Costituzione "congelata". Congelata e diffidata come una "trappola" da un ministro dell'interno divenuto poi anche Presidente del consiglio, Mario Scelba, che sollecitava così gli apparati dello stato ad ignorarla invece che

applicarla. L'avvio del parlamentarismo repubblicano avvenne quindi in regime di "inadempimento costituzionale" secondo la definizione di *P. Calamandrei* (1951). La concentrazione del potere di indirizzo politico nel governo non poteva che conseguirne come corollario immediato. Ed anche teorizzato col definire il governo come "comitato direttivo del Parlamento" (*L. Elia*, 1951). Formula, per la verità, non prescrittiva ma esattamente descrittiva dei rapporti di forza istituzionali che di fatto si erano imposti.

È più che noto che alla fine degli anni '50, con l'avvento della giurisprudenza della Corte costituzionale, col "disgelo costituzionale", pur con pause deprimenti ed elusioni intollerabili, iniziò una nuova fase storica. Quella che produsse riforme avanzate di attuazione della Costituzione e dirette a costruire in Italia lo "stato sociale". L'elaborazione legislativa di queste riforme, oltre che impegnare il partito che deteneva la maggioranza relativa in tutti e due i rami del Parlamento, aprì ampi spazi alla partecipazione delle rappresentanze parlamentari dei partiti che pur avendo contribuito a redigere la Carta costituzionale, erano poi stati colpiti dalla "*conventio ad escludendum*". Partecipazione quanto mai intensa e quanto mai efficace, esercitata dall'interno delle maggioranze dei governi di centro-sinistra e dall'esterno di tali maggioranze, cioè da tutti e due i partiti che erano stati esclusi dalla "*conventio*", uno solo dei quali era però entrato nelle compagini maggioritarie dei governi che si succedevano. È incontestabile che tale partecipazione intanto divenne possibile in quanto il potere di indirizzo politico aveva trovato nella sede parlamentare lo spazio adeguato a consentire che la dialettica politica si dispiegasse realmente nel quadro delle procedure parlamentari definite secondo i principi della forma di governo costituzionalmente prescritta. Dialettica garantita dal Presidente di Assemblea proprio nel corso ed in funzione della dinamica del sistema. I Regolamenti del '71, infatti, adottando il metodo della programmazione dei lavori delle due Camere, sancirono formalmente l'attrazione dell'indirizzo politico nell'ambito parlamentare e conferirono ai rispettivi Presidenti il potere di proporre il programma dei lavori sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei Presidenti dei gruppi. Alla Camera, oltre che a proporlo, anche a determinarlo qualora non fosse stato raggiunto sulla sua proposta l'accordo dei gruppi rappresentativi dei tre quarti dei membri dell'As-

semblea. Analogamente al Senato, ove in caso di dissenso di qualche gruppo sulla proposta del Presidente, ad approvarla era chiamata l'Assemblea a maggioranza semplice, coincidente quindi con quella di governo.

A me parve del tutto evidente che l'attrazione della funzione di indirizzo politico nell'area parlamentare, per la parte che al Parlamento spetta perché titolare del potere di concedere, "accordare" la fiducia al Governo, fosse conseguenza ineludibile di un dato normativo incontestabile. Quello della motivazione come condizione necessaria per la validità della mozione di fiducia che, una volta dichiarata, anche se *per relationem*, comportasse l'assunzione del programma di governo come vincolo comune ai due organi del rapporto sancito col voto per appello nominale. La ragione era quindi strutturale. Un indirizzo politico di governo non può realizzarsi senza percorrere la via legislativa e mai una legislazione può prodursi senza rispondere ad un disegno, un programma, ad un orientamento sensato. Quanto poi alla riappropriazione della funzione di indirizzo politico che spetta all'organo parlamentare è del tutto evidente che solo il Presidente può acquisirne la gestione e proprio in sede di determinazione dell'ordine dei lavori, cioè dell'uso della risorsa-tempo che istituzionalmente appartiene ad un'Assemblea parlamentare e ne definisce il potere. Si aggiunga inoltre che le minoranze, proprio e solo dalla riappropriazione del potere di indirizzo da parte del Parlamento, possono ricavare modi, occasioni, opportunità di contribuire al suo esercizio e nei modi e, nei limiti che offre la dialettica parlamentare, almeno ad influenzarlo nel suo farsi motivando le ragioni adesive o alternative, le proposte emendative e sottoporle, se non accolte, al giudizio dell'opinione pubblica.

Furono quindi le esigenze della forma di governo parlamentare e proprio la sua ragion d'essere che mi indussero ad enunciare la tesi che mi fu contestata. Ragion d'essere che ritenevo (e ritengo in linea di principio al di là delle trasformazioni della forma di governo intervenute) necessario sostenere, realizzare, inverare e non soltanto perché costituzionalmente prescritta e perciò tanto vincolante quale solo può essere una scelta di regime, ma perché penso che si tratti della forma di governo che, più di quelle altre, corrisponda alla democrazia permanente e, con essa e per essa, dispieghi la vocazione sociale di tale forma di aggregazione umana. È questa continuità

della democrazia, questa vocazione sociale della sua identità che imponeva a mio giudizio di catturare il farsi dell'indirizzo politico, il concreto dispiegarsi di un programma politico legislativo e di controllo nell'ambito della dimensione parlamentare dell'ordinamento.

Non nascondo infatti che ci fosse, e c'è, una scelta ideale imperiosa alla base di quella tesi. Avevo avuto modo di distinguere le diverse specificazioni del parlamentarismo, quello bipartitico da quello pluripartitico, quello che si basa su di una società politicamente omogenea da quello che si instaura in una società politica non omogenea. Avevo già fatto qualche comparazione tra il parlamentarismo affermatosi in età statutaria e quello (l'inglese) che si poneva fondatamente come l'archetipo di tale forma di governo. La comparazione tra tali varianti di quella stessa forma di governo andava però integrata. La Costituzione della Repubblica superava la distinzione tra società omogenea e società non omogenea, alla staticità delle differenze di classe mirava di sostituire la dinamica dell'eguaglianza sostanziale dell'art. 3, c. 2 della Costituzione. Ne elevava il contenuto rivoluzionario a compito della Repubblica, il solo prescritto come tale dal testo della Carta e perciò costitutivo della ragione dello stare insieme delle cittadine e dei cittadini della Nazione.

Concludo. So bene che molte e profonde modifiche sono intervenute a connotare la forma di governo parlamentare in modo diverso dal profilo che essa aveva acquisito mezzo secolo fa, a disgrego costituzionale compiuto. So bene che è profondamente mutato, addirittura rovesciato il clima ideale e politico del nostro Paese, la stessa concezione della democrazia, sbandierata ora come decidente, immediata, di investitura, bipolare e via distorcendo. Non poteva certo sfuggirmi che la scelta del sistema elettorale maggioritario avrebbe definitivamente attribuito il potere di indirizzo politico al Governo e tutto intero. Quanto alla configurazione del Presidente di Assemblea parlamentare credo quindi che la si possa ora identificare in quella del "magistrato neutrale". Perché neutralizzato dal potere del Governo, così come lo è il Parlamento, ridotto ad esserne l'organo esecutivo per la traduzione in leggi dell'indirizzo che gli detta. Un indirizzo disponibile peraltro solo in parte, quella residua dalla cessione della sovranità statale alla Commissione dell'Ue di Bruxelles e alla Banca centrale europea.

Riferimenti bibliografici citati

- G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli, 1904.
P. CALAMANDREI, *La costituzione e le leggi per attuarla*, Bari, 1955.
L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 1951,
59 ss.
G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965.