

# **L'evoluzione politica e regolamentare della figura del Presidente di Assemblea parlamentare in prospettiva comparata**

Working Paper Series

SOG-WP67/2021ISSN: 2282-4189

July 2021

Author: Francesco Paolo Puzzella



## Table of Contents

<b>1. Introduzione e principi costituzionali della figura del Presidente di Assemblea</b>	<b>5</b>
<b>2. Dallo statuto alla seconda Repubblica, l'evoluzione dell'istituto Presidenziale</b>	<b>8</b>
<b>3. I modelli di presidenza, il ruolo negli altri ordinamenti e la specificità dei Presidenti di Assemblea parlamentare nell'ordinamento italiano in prospettiva comparata</b>	<b>18</b>
<b>4. I presidenti delle assemblee regionali e l'interpretazione dei regolamenti consiliari</b>	<b>21</b>
<b>5. L'ultima frontiera del "presiding officer": il Presidente come diplomatico parlamentare</b>	<b>24</b>
<b>6. Il Presidente di Assemblea come "esploratore" per conto del Presidente della Repubblica</b>	<b>27</b>
<b>7. Bibliografia</b>	<b>29</b>

## Abstract

*Questa produzione, rivisitata ed aggiornata, è il risultato di un lavoro di tesi per il Master di II livello in Parlamento e Politiche Pubbliche 2014/15, promosso dalla Luiss School Of Government. In particolare, determinante per la stesura del lavoro, è stata la frequentazione al ciclo di seminari: "Esperienze di "diplomazia parlamentare" e "le cooperazioni interparlamentari e il ruolo dei Parlamenti nella politica estera", che ha contribuito e rafforzato le mie conoscenze sulla figura presa in oggetto di studio.*

## 1. Introduzione e principi costituzionali della figura del Presidente di Assemblea

«Da quando le prime assemblee parlamentari, sorgendo, affermarono di fronte ai soggetti più attivi della società politiche che generavano la loro capacità, effettiva o virtuale, di assumere un ruolo determinante nella vita della comunità organizzate, la figura del loro rappresentante, speaker o presidente, ha necessariamente assunto l'importanza di un istituto fondamentale per la funzionalità e l'esistenza stessa delle istituzioni parlamentari»<sup>1</sup> 1. Con queste parole nel 1965 G. Ferrara descriveva, come sostenuto poi nel 2013, in maniera convincente la figura del Presidente di assemblea. A convincere erano soprattutto le funzioni che l'autore attribuì alla carica, su tutte quella di "rappresentare la rappresentanza" assieme alle rilevanti responsabilità che ne derivavano. Come invece è noto, a suscitare una forte critica, anche dura, fu la visione di attore protagonista della funzione di indirizzo politico che Ferrara diede alla figura presidenziale. Tale concezione è oggi riconosciuta ed assimilata dalla vita parlamentare, contrastava invece con l'idea di assoluta neutralità e terzietà del tempo. Il ruolo del Presidente d'assemblea in questi ultimi anni ha conosciuto profondi mutamenti, soprattutto in seguito ai regolamenti parlamentari che hanno attribuito rilevanti poteri all'istituto presidenziale. Prima di affrontare tale questione è necessario affrontare l'analisi della figura presidenziale sotto il profilo costituzionale. In Costituente si è dibattuto molto sul ruolo dei Presidenti di Assemblea, nonostante ciò, volutamente, la Costituzione italiana è rimasta vaga sul tema affinché le Camere potessero meglio autodeterminare il proprio funzionamento. Anche se, difatti, come autorevolmente sostenuto, la Costituzione «funge da traccia preziosa, oltre che indispensabile, per delineare la figura dell'organo, ma non la delinea né mira a delinearla in misura esaustiva»<sup>2</sup>. I Presidenti di Camera e Senato compaiono in pochi articoli della Costituzione italiana: l'art. 62 (che permette al Presidente di Assemblea di convocare la Camera in via straordinaria), l'art. 63 che disciplina in modo generale la figura del Presidente dell'Assemblea e dell'Ufficio di Presidenza ed infine l'art. 88 (scioglimento anticipato delle Camere). Molti studiosi di diritto parlamentare, su tutti Manzella, indicano proprio l'art. 88 come "qualificante" del ruolo costituzionale del presidente. «In effetti, ci dobbiamo chiedere: perché la Costituzione vuole esplicitamente che siano sentiti i Presidenti delle Camere in quel preciso momento, prima del loro scioglimento? E non in altri momenti critici del regime parlamentare (per esempio, prima della nomina di un governo o prima di un messaggio alle Camere o quando un governo entra in crisi)? Che significa questo inserimento dei Presidenti, ad opera della Costituzione, nel procedimento di formazione del più impegnativo degli atti presidenziali? La risposta è che in

<sup>1</sup> G. Ferrara, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè editore, 1965

<sup>2</sup> C. Pinelli, "Il Presidente di assemblea parlamentare", in *Quaderno n. 9 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, 1999

quel momento la Costituzione “scannerizza” il ruolo dei Presidenti delle Camere e dice che il loro ruolo essenziale non è di politica *politicienne* ma è di politica istituzionale. In sostanza, la Costituzione chiama fuori i Presidenti dai rapporti politici interni alle Camere»<sup>3</sup>. Il ruolo del Presidente di Assemblea, non essendo dunque ben delineato in Costituzione, è regolato con maggiore precisione dai regolamenti parlamentari che sono stati approvati per la prima volta nel 1971 e poi successivamente modificati nel 1988 e nel 1997.

Essendo una figura cui spetta il compito di regolare i lavori, dirigere e moderare le discussioni, il Presidente deve godere di un’ampia legittimità per cui nella sua elezione, come si evince dall’art 4 r.C. e l’art 4 r.S., è preferibile il più ampio consenso possibile. Per quanto riguarda le funzioni e le prerogative, la definizione dei poteri dei Presidenti d’Assemblea è rimessa dalla Costituzione alla potestà regolamentare di ciascuna delle due camere.

Nell’articolo 8 r.C. viene stabilito che “Il presidente rappresenta la Camera, assicura il buon andamento dei suoi lavori, facendo osservare il regolamento e l’amministrazione interna. Sovrintende a tal fine alle funzioni attribuite ai questori e ai segretari.” Analoghi sono i contenuti dell’art. 8 r.S. Da ciò si evince chiaramente la centralità della figura del presidente che “sotto il profilo formale e sostanziale è l’organo di coordinamento di tutto l’apparato organizzativo parlamentare”. Infine, tralasciando per il momento quello che è il ruolo “politico” del presidente, è importante sottolineare quelle che sono le funzioni extra- parlamentari. Nel nostro ordinamento esistono anche delle attribuzioni del presidente che travalicano i confini interni dell’assemblea parlamentare. L’art 86 della Costituzione assegna al Presidente del Senato il ruolo di supplenza del Capo dello Stato nel caso di impedimento di quest’ultimo, mentre l’art 63 assegna al Presidente della Camera il compito di presiedere il Parlamento qualora questo si riunisca in seduta comune. Inoltre, nel corso degli anni ‘80 e ‘90 alcuni poteri di nomina di organi di garanzia sono stati affidati ai presidenti delle due Camere per sfuggire in qualche modo alla diffusione ampia di fenomeni di lottizzazione politica e di “spoils system”. È inoltre interessante esaminare l’evoluzione del ruolo della figura presidenziale attraverso le varie fasi storiche del paese. Partendo dal passato, è stato evidente come durante il periodo Statutario l’art 10 r.C. disponesse che se il presidente avesse voluto partecipare alla discussione avrebbe dovuto lasciare lo stallo presidenziale. Ciò si è reso necessario per sottolineare l’imparzialità e scindere il ruolo di presidente da quello di normale deputato, alla luce del fatto che questi veniva eletto tra la maggioranza parlamentare. In una prima fase (dal 1848 sino al 1877) è esistito un rapporto di reciproca dipendenza tra il presidente e la maggioranza parlamentare tale da considerarsi come un “*simul stabunt aut simul cadent*”. Infatti, nella prassi sono stati frequenti i casi di dimissioni dell’intero gabinetto qualora non fosse stato eletto il presidente designato, dove tale elezione aveva assunto il significato di una vera e propria mozione di fiducia iniziale. Dall’altro lato si sono verificati anche casi di dimissioni del presidente al sopraggiungere di una nuova formazione di governo. Nel 1877 l’allora Presidente della Camera Francesco Crispi ha inaugurato un precedente che poi sarebbe diventato prassi tuttora vigente e cioè quello di eliminare il proprio nome dalla tradizionale “chiama” per le votazioni. Il presidente assurgeva dunque al ruolo di arbitro e si asteneva dal partecipare alle discussioni. Una novità sostanziale si è avuta

---

<sup>3</sup> A. Manzella, I Presidenti delle Camere nella Costituzione e nella prassi costituzionale, il Filangieri, quaderno 2012-2013

poi nel 1920 quando furono varati nuovi regolamenti che riconoscevano i gruppi parlamentari. Il ruolo del presidente ne risultava depotenziato perché adesso i gruppi avevano un rapporto preferenziale con il governo, il quale poteva fare a meno di quella che fino ad allora era stata la mediazione indispensabile della figura presidenziale. Tali novità regolamentari non sono riuscite tuttavia a concretizzarsi per il sopraggiungere del ventennio fascista. Con l'avvento della Costituzione Repubblicana e per molti anni ancora la figura della presidenza è stata fortemente legata alla maggioranza di governo che più che figure terze erano garanti dell'attuazione dell'indirizzo politico del governo. «Esso (il presidente) deve garantire le condizioni in base alle quali la maggioranza può realizzare le finalità del programma che costituisce il contenuto del rapporto che collega, da una parte i gruppi che ad essa appartengono e, dall'altra, i suddetti gruppi e il Governo»<sup>4</sup>. È con la VII legislatura nel 1976, che è iniziata la prassi di eleggere quale Presidente della Camera un autorevole esponente dell'opposizione.

Tale convenzione nasceva nel periodo di apertura al maggior partito d'opposizione, il PCI, con il "compromesso storico" culminato nei governi di solidarietà nazionale. In realtà un ruolo non irrilevante è stato giocato dal carattere assembleare assunto dal nostro parlamentarismo, a partire dai governi di centrosinistra, codificato con i nuovi regolamenti del 1971. La massima espansione del ruolo di imparzialità del Presidente è stata raggiunta durante il ventennio di presidenza ad appannaggio dell'opposizione comunista. Non si possono poi trascurare le svolte che hanno segnato profondamente l'istituzione durante il periodo della cd. seconda repubblica. A partire dal 1994, con l'avvento del sistema maggioritario veniva abbandonata la convenzione dell'attribuzione dello scranno più alto di Montecitorio al principale partito di opposizione. In quegli anni a guidare i lavori delle aule parlamentari erano tornati nuovamente esponenti dei partiti della maggioranza di governo. «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»<sup>5</sup>. Non marginale è l'accrescimento della carica sotto il profilo mediatico, infatti in varie occasioni i Presidenti di assemblea sono apparsi all'opinione pubblica come un qualcosa in più di soli rappresentanti delle camere, con esternazioni e giudizi sulle riforme e in special modo tale immagine è stata "costruita" durante i lavori della commissione bicamerale.

---

<sup>4</sup> G. Ferrara, Op cit.

<sup>5</sup> V. Lippolis, Il Filangieri, Le Trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Jovene editore, quaderno 2012-2013.

## 2. Dallo statuto alla seconda Repubblica, l'evoluzione dell'istituto Presidenziale

Per discutere dell'evoluzione del ruolo dei Presidenti delle Assemblee parlamentari è necessaria una breve, doverosa premessa. Essa consiste nel fatto che la ricostruzione di questo ruolo risulta difficile se non impossibile se ci si limita all'esegesi della sola disciplina formale dell'organo, senza collegarla al contesto istituzionale complessivo e, in particolare, ad almeno quattro dati: a) l'assetto del sistema politico-partitico (la sua composizione, la sua natura stabile o meno); b) i meccanismi che reggono la rappresentanza politica (sistemi elettorali); c) il livello di omogeneità e reciproco riconoscimento-legittimazione tra le forze politiche; d) l'assetto complessivo delle relazioni tra Parlamento e Governo tanto nella disciplina formale di riferimento, quanto nelle prassi e nelle convenzioni costituzionali esistenti. «Solo tenendo conto dell'insieme di questi fattori si può tentare di descrivere la fisionomia di quest'organo, senza peraltro alcuna pretesa di offrirne una descrizione in termini di dover essere, ma al solo fine di evidenziare gli elementi che, in un determinato momento storico, consentono di cogliere la prevalenza di una certa caratterizzazione piuttosto che un'altra di un organo che storicamente ha sempre oscillato tra due poli estremi: quello della mera garanzia notarile e quello di garanzia attiva, in qualche modo "politica"»<sup>6</sup>. Se si volesse dividere in periodi storici il diverso ruolo assunto dal Presidente della Camera, prendendo come parametro un altro dato, ovvero il grado di autonomia e indipendenza che percorreva tra la carica di Presidente e dall'esecutivo, si possono tranquillamente riscontrare le profonde differenze. Dal 1848 fino agli inizi del 1900, la figura del Presidente è quella di un *primus inter pares*, dotato di poteri poco incisivi e condizionanti, con una scarsa autonomia.

In tale periodo, la relazione tra il Presidente della Camera, il Governo e la maggioranza parlamentare era molto stretta, legame che non poteva permettersi frizioni o incomprensioni. Infatti, come accennato nell'introduzione, nel corso di questi anni ci sono state un susseguirsi di dimissioni per contrasti tra chi era espressione di questi poteri<sup>7</sup>. Come sostenuto dall'ex Presidente della Camera Nilde Iotti, in una sua breve nota proprio sul ruolo presidenziale "In questo periodo storico, l'elezione del Presidente dell'assemblea costituisce l'occasione per un voto politico idoneo ad indicare una possibile maggioranza ed il suo leader". Dal 1900 fino al 1921 si è accentuata la sua posizione di imparzialità e di organo *super partes*. Da sottolineare la non assenza di legami tra l'esecutivo ed il Presidente, pur non provenendo dai principali partiti di maggioranza, la sua elezione doveva comunque incontrare il favore della stessa maggioranza

---

6 P. Caretti, *Il Filangieri*, Spunti ricostruttivi sul ruolo del Presidente di Assemblea, giovane editore, quaderni 2012-2013.

7 Il Presidente della Camera Lanza nel 1868 si dimise quando fu approvata una legge da lui avversata.



di governo<sup>8</sup>. «Nella prassi, quindi il Presidente della Camera continuava ad avere legami molto stretti con l'esecutivo sia per ragioni politiche sia per le caratteristiche dell'ordinamento costituzionale del tempo: da un lato la maggioranza parlamentare tendeva ad occupare le cariche più elevate dell'organizzazione statale, dall'altro il rapporto Governo-Parlamento era tale che un atto di sfiducia della Camera verso il proprio Presidente si rifletteva sul Governo che di dimetteva e viceversa»<sup>9</sup>.

I poteri più rilevanti erano attribuiti al Presidente della Camera con il successivo regolamento del 1868 che introduceva tra l'altro la Giunta per le elezioni e successivamente, nel 1886, la Giunta per il regolamento. In entrambi i casi, proprio per la natura di "giudice terzo" si decideva di affidare la nomina dei componenti delle giunte alla figura presidenziale. Nonostante ciò, il ruolo riconosciuto al Presidente della Camera durante il periodo statutario non può definirsi una costante. Infatti, molti studiosi affermano che non è possibile tracciare un modello unitario di presidenza d'assemblea. Ritornando ad uno dei parametri sopracitati, ovvero l'assetto del sistema politico-partitico, non si può non evidenziare che nel periodo liberale la composizione della Camera rifletteva una base sociale fondamentalmente monoclasse ed ideologicamente omogenea, che difficilmente avrebbe creato le condizioni per la formazione di una rigida maggioranza contrapposta ad una altrettanto inflessibile opposizione. In tale contesto si spiega la esiguità dei poteri presidenziali, confinati al mero esercizio regolamentare. Dal 1921 fino al 1939 l'esperienza fascista aveva trasformato il Presidente della Camera in esecutore dei voleri della maggioranza. Durante questo periodo, inevitabilmente si è assistito ad una forte dipendenza tra il presidente d'assemblea ed il governo. In quegli anni il presidente era anche il ministro guardasigilli, questo cumulo di cariche non deve però far pensare ad una estensione dei poteri, bensì tutte le numerose modifiche regolamentari erano funzionali alla concentrazione del potere tra le mani del capo del governo. Così, col chiaro scopo di dirigere e controllare l'organizzazione dei lavori camerali, alla fine del 1925 vennero emanate alcune leggi (le cd. fascistissime) che subordinavano in maniera disarmante il potere legislativo a quello dell'esecutivo. Il governo aveva fatto propria la potestà normativa e soprattutto la fissazione dell'ordine del giorno, in capo al Presidente del Consiglio, il tutto era stato ovviamente favorito dal venir meno delle formazioni politiche con l'abolizione dei partiti politici sostituiti dal partito unico. «Nella sostanza il coincidere della titolarità della carica di Presidente con quella di componente del Governo fece del primo l'esecutore dell'indirizzo politico legislativo del governo all'interno della Camera»<sup>10</sup>. Durante il periodo della costituente non c'era stato un forte dibattito riguardante la figura presidenziale, le discrepanze si erano registrate solo per la discussione relativa all'attribuzione del potere di convocazione straordinaria dell'assemblea da parte del suo presidente. La proposta favorevole di Conti, che puntava ad una figura di assoluta indipendenza e sopra le parti, si scontrava con le idee di Mortati e lo stesso Presidente Terracini che volevano conservare il diritto di autoconvocazione in capo all'assemblea o ad una certa

---

<sup>8</sup> In particolare, può essere ricordato che il Presidente della Camera Marcora presentò le dimissioni quando la Camera revocò la fiducia al governo.

<sup>9</sup> A. Sciortino, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, Giappichelli editore, Torino, 2002

<sup>10</sup> A. Sciortino, *Op cit.*

percentuale di parlamentari<sup>11</sup>. La proposta veniva poi successivamente approvata nella stesura definitiva contenuta nell'art. 62 Cost. Prima di affacciarsi verso la storia repubblicana è doveroso ricordare, come già detto precedentemente che nell'ordinamento italiano non si è affermata sin dall'inizio una tradizione univoca nel senso dell'imparzialità del Presidente d'assemblea, anche se nella prassi costituzionale si tendeva a seguire tale modello. Per molti versi il primo ventennio dell'esperienza repubblicana, soprattutto il primo periodo, è comune sotto il profilo politico e per forma di Governo alla III e IV Repubblica francese, tale accomunanza deriva dal ruolo delle camere che tendevano ad un parlamentarismo continentale di tipo assembleare<sup>12</sup>.

Nonostante i regolamenti parlamentari vigenti in quel periodo<sup>13</sup> non sembravano attribuire incisivi poteri ai Presidenti d'assemblea, tale figura acquisì, seppur non in maniera determinante, una propensione che andava ben oltre il potere di proposta. Il tutto favorito da una inadeguatezza delle disposizioni in materia e dell'evanescenza di alcuni soggetti operanti in parlamento (gruppo parlamentari, conferenza dei presidenti). «La concentrazione di potere che in tal modo veniva a cumularsi in capo al Presidente d'assemblea era probabilmente eccessiva soprattutto perché non derivava da una precisa attribuzione di potere, ma dalla debolezza delle forze agenti in Parlamento e della mancanza di collegamenti organici tra l'esecutivo e maggioranza»<sup>14</sup>. In questi spazi lasciati vuoti da una regolamentazione carente e disorganica potevano inserirsi i poteri del Presidente d'assemblea, spazi che doveva comunque condividere con quelli che erano i presidenti delle commissioni, che in accordo con il rappresentante del governo stabilivano l'ordine del giorno all'interno della commissione. Solo dopo questo passaggio il provvedimento andava in aula, quindi non era pronosticabile. Come si può notare il rapporto tra esecutivo e legislativo era di tipo individualistico e non organico e tutto ciò influiva notevolmente sullo svolgimento dei lavori parlamentari e sul vero peso politico del responsabile dell'assemblea. Il momento di "incertezza" ed impasse, era stato superato con i regolamenti parlamentari del 1971, che avevano dato nuovo impulso all'istituzione parlamentare. Come è noto, la filosofia dei nuovi regolamenti è basata non tanto sulla sostituzione del principio maggioritario con un impianto unanimistico, quanto sulla rivalutazione delle Assemblee legislative e della loro articolazione in gruppi parlamentari, con una concezione paritaria di tutti i gruppi, cui si accompagna l'introduzione di una vasta gamma di poteri da svolgere anche in Commissione di controllo, di ispezione, di informazione e soprattutto di indirizzo, che consentano un'apertura del Parlamento alla società civile e un collegamento diretto con i gruppi sociali e gli interessi. Ne deriva un potenziamento del ruolo del Parlamento, secondo Manzella "luogo geometrico", in cui si avvia la programmazione dei lavori attribuita alla Conferenza dei capigruppo, sia pure all'unanimità, e si consolida la figura del Presidente di Assemblea garante super partes con un'autorevolezza ed un prestigio che consentono di attribuirgli anche alla Camera il potere inappellabile di interpretare il regolamento. Inoltre, nonostante la figura presidenziale inizialmente è apparentemente esclusa dalla programmazione a favore dei

<sup>11</sup> Mortati sosteneva che il Presidente dovesse necessariamente essere espressione della maggioranza ed interprete della volontà di quest'ultima; Terracini, invece, configurava il Presidente d'assemblea come "interprete della volontà dell'assemblea" ma evidenziava la necessità di contenerne le iniziative personali anche a costo di relegarne il ruolo a quello di mero esecutore dei voleri dell'organo collegiale. Conti, invece, pur concordando sulla necessità che il Presidente fosse eletto dalla maggioranza, evidenziava che egli dovesse "svestirsi della sua qualità di uomo di parte, elevandosi al di sopra di tutti i gruppi, poiché altrimenti non sarebbe più il Presidente dell'assemblea, ma un rappresentante di partito"

<sup>12</sup> Il cd. empièment istituzionalizzato del Parlamento sul Governo, dove l'organo governabile è il primo a cui spetta non solo il controllo, ma soprattutto la direzione amministrativa.

<sup>13</sup> Il regolamento vigente alla Camera in quel periodo è quello approvato nel testo coordinato il 15 Novembre del 1949 fondato in gran parte sul regolamento prefascista del 1900.

<sup>14</sup> A. Sciortino, Op cit.

capigruppo nel 1971, diviene ora il titolare esclusivo della programmazione. Il calendario predisposto dal Presidente è impegnativo per l'Assemblea con la sola comunicazione, anche il dosaggio dei tempi sui provvedimenti contingentati è affidato al Presidente. I nuovi regolamenti rompono anche una sostanziale trattazione unitaria nei due rami del parlamento, le nuove norme vanno verso una differenziazione soprattutto sul piano procedurale che lascia molta più discrezionalità al Presidente del Senato rispetto a quello della Camera. I regolamenti davano una prospettiva definita "gruppo-centrica" alla Camera, proprio per il ruolo chiave attribuito ai gruppi parlamentari in numerose attività, l'altro ramo del parlamento era qualificato in maniera "presidenzialista" proprio per il potenziamento della posizione del Presidente. La prima rilevante novità e discrepanza tra le due figure, era il diverso quorum richiesto per l'elezione dei due Presidenti. Nonostante i poteri più ampi e le funzioni di supplenza del capo dello stato in caso di impedimento, al Senato era previsto un quorum meno elevato<sup>15</sup>. Ulteriore significativo potere attribuito dai nuovi regolamenti in maniera decisamente più ampia al Presidente del Senato rispetto a quello della Camera è quello di "assegnazione"<sup>16</sup>.

Con la VII legislatura nel 1976, si inaugura la prassi di eleggere quale Presidente della Camera un autorevole esponente dell'opposizione. Tale periodo di apertura al maggior partito d'opposizione<sup>17</sup>, il PCI, matura con il "compromesso storico" culminato nei governi di solidarietà nazionale. In realtà un ruolo non indifferente era stato giocato dal carattere assembleare assunto dal nostro parlamentarismo a partire dai governi di centrosinistra. Fino alla metà degli anni Sessanta assistiamo ad un modello di Presidente di Assemblea basato sulla concezione del continuum Governo- maggioranza parlamentare, successivamente con l'elezione alla Presidenza della Camera di un esponente del Pci, Ingrao, prende corpo un altro modello, quello "dell'uomo della costituzione". «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 cd. 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 era venuta a formare una triade di riferimento, un triangolo istituzionale ed 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<sup>18</sup>. La scelta compiuta dai regolamenti del '71 di valorizzazione dei gruppi parlamentari è passata anche attraverso la sostanziale parificazione di questi ultimi, a prescindere dalla loro

<sup>15</sup> Secondo molti studiosi il quorum particolarmente elevato per l'elezione del Presidente della Camera è da considerarsi una valorizzazione della sua dimensione di rappresentatività di tutta l'Assemblea, al fine di porlo al di fuori delle contingenti maggioranze politiche

<sup>16</sup> Art. 34 R. S. (modificato il 17 novembre 1988, il 6 febbraio 2003 ed il 20 dicembre 2017) Il Presidente del Senato assegna alle Commissioni permanenti competenti per materia o a Commissioni speciali i disegni di legge e in generale gli affari sui quali le Commissioni sono chiamate a pronunciarsi ai sensi del presente Regolamento, e ne dà comunicazione al Senato. Può inoltre inviare alle Commissioni relazioni, documenti e atti pervenuti al Senato riguardanti le materie di loro competenza.

<sup>17</sup> Furono in ordine Pietro Ingrao (1976-1979), Nilde Iotti (per tre legislature consecutive 1979-1992) e Giorgio Napolitano (1992-1994)

<sup>18</sup> V. Lippolis, Op cit.

consistenza numerica<sup>19</sup>, favorendo in tal modo la partecipazione pure dei gruppi minori alle decisioni parlamentari e ampliando i loro spazi di condizionamento sullo svolgimento di lavori parlamentari. Questo tipo di programmazione era destinato, in un certo senso, a limitare in maniera decisiva gli ampi poteri in possesso dei Presidenti di commissione. Al Senato, anche se non in maniera determinante, l'accordo tra i gruppi determinava la direzione dei lavori, ciò nonostante, la posizione del Presidente d'Assemblea rimaneva comunque dominante, potendo predisporre di un progetto di programma di durata bimensile<sup>20</sup>. Il potere programmatico, derivato dall'art. 54 comma V del regolamento del Senato<sup>21</sup>, seppur limitato nel tempo, offriva la possibilità al Presidente di mediare e di coordinare le esigenze della maggioranza parlamentare con quelle delle minoranze. In questo periodo storico è indiscutibile il peso politico del Presidente del Senato, l'attribuzione alla figura del "progetto di programma" spiccava anche in raffronto a quello piuttosto marginale del Governo, che non aveva nessuna corsia preferenziale per le iniziative legislative. Successivamente con le novelle apportate al regolamento della Camera Dei Deputati nel 1981 viene rafforzato e rivalutato il ruolo del presidente dello scranno più alto di Montecitorio. Con tali novelle, pur non sminuendo la valorizzazione dei gruppi parlamentari, si registra una non imposizione della regola unanimitaria, ampliando l'opera di mediazione del Presidente.

«Infatti, la nuova formulazione della disciplina sull'organizzazione dei lavori (art. 23 e 24 R. C.) prevedeva che, in mancanza di accordo unanime necessario per l'approvazione del programma trimestrale, il Presidente predisponesse un programma bimestrale»<sup>22</sup>. Le novelle del 1981, venivano cambiate in parte ed in favore del Presidente, rispetto ai regolamenti del '71. Tale figura, anche se in maniera condivisa, acquisiva una potestà per la determinazione dei lavori. Inoltre, le nuove modifiche, in un certo senso andavano a colmare la disparità tra le facoltà dei Presidenti dei due rami del Parlamento. In questo periodo c'erano state numerose modifiche normative sub-costituzionali, l'esigenza comune era quella di ripensare e di cambiare le modalità del circuito di decisione politica. Ovviamente non vi era un filone unico di pensiero: l'opposizione parlamentare intendeva farlo attribuendo maggior poteri alle camere e a chi le presiedeva. L'introduzione delle interrogazioni a risposta immediata (question time) andava in questo verso e con tale sistema si veniva a rafforzare l'attività ispettiva delle stesse Camere nei confronti del Governo. Altre proposte, come ad esempio la "corsia preferenziale" per le iniziative legislative del Governo non erano riuscite ad imporsi, segnale di un mutato ruolo dell'istituto governativo nell'assetto costituzionale. La riforma del sistema elettorale nel 1993, a seguito degli esiti referendari, ha inciso notevolmente sul diritto parlamentare, con il problema di fondo della tutela della difesa del principio garantista. Sulla riforma elettorale e la sua incisività nel sistema politico-istituzionale, vi è una riflessione acuta e completa di Lippolis<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> L'art. 14 comma II R. C. consente di derogare al numero minimo di venti deputati per la costituzione di un gruppo parlamentare (purché rispetti determinati criteri).

<sup>20</sup> Art. 53 R. S. tenendo conto delle richieste dei Gruppi, (eventualmente quelle dei singoli Senatori), e dopo aver sentito il Presidente della Camera, i Presidenti delle Commissioni e il Governo.

<sup>21</sup> In caso di mancato accordo, il Presidente del Senato, a differenza di quanto avvenisse alla Camera, aveva modo di superare il momento di stallo attraverso la predisposizione di uno schema di lavori, sulla base delle indicazioni emerse, valida per una settimana, su cui l'assemblea votava in caso di proposte di modifica

<sup>22</sup> A. Sciortino, Op cit

<sup>23</sup> "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

«Come è noto, con la VII legislatura (1976-1979) si affermò la convenzione in base alla quale la Presidenza delle Camere veniva bilanciata tra i due maggiori partiti di maggioranza e opposizione. Se inizialmente tale accordo politico-parlamentare poteva ritenersi ascrivibile alle contingenze politiche del momento (era il periodo della c. d. maggioranza dell'emergenza), in seguito tale volontà politica risultò più chiara»<sup>24</sup>. Da questo periodo, vengono seguiti criteri proporzionali e rappresentativi oltre ogni disposizione regolamentare, la distribuzione delle presidenze sia di ciascuna camera che delle commissioni alla proporzione numerica delle forze politiche, governative e non. Tale convenzione dura per alcuni anni, fino alla XII legislatura che registra il tramonto di essa ed il ritorno delle presidenze di aula ad appannaggio del partito o dei partiti di maggioranza. Alcune tesi, non marginali, collocano questa tendenza oltre il quadro politico-parlamentare, ovvero quello puramente elettorale. Infatti, alcuni sostengono che l'abbandono della suddetta convenzione costituzionale, sia il risultato di una erronea interpretazione del maggioritario da parte della maggioranza di governo. Prima al Senato nel 1988 e poi alla Camera nel 1990 vengono apportate nuove novelle ai rispettivi regolamenti parlamentari. Tale processo è il persistere nell'opera di razionalizzazione e semplificazione iniziata negli anni '80. Nonostante ci sia ancora una notevole distanza dal modello britannico, con un Governo che fa da "dominus" all'interno delle camere, in fatto di programmazione il ruolo del Governo comincia a divenire crescente<sup>25</sup>, si iniziano a scorgere i primi segnali di "trend maggioritario", con una chiara priorità delle proposte del Governo nella programmazione dei lavori.

Il contesto politico dei primi anni '90 era tutt'altro che facile, la profonda crisi dei tradizionali circuiti della democrazia rappresentativa e dei partiti faceva da sfondo alla riscossa di una società civile e al mutamento delle dinamiche del conflitto sociale. Nonostante la fase convulsa, intrisa di scandali, questo è stato uno dei periodi di produzione legislativa più floridi, anche per il merito del ruolo, in un certo senso "inedito," assunto dai Presidenti delle due Camere. In particolare, nella XI e XII legislatura, per superare l'impasse politica che si era venuta a creare si è ricorso ad un informale collegio costituito dal Capo dello Stato e dai due Presidenti. Il "comitato di reggenza" ha saputo ritagliarsi importanti spazi anche a discapito della figura del Presidente del Consiglio, gettando le basi per i "governi della Repubblica" che hanno guidato l'Italia dal '92 al '96. Nella seconda metà degli anni '90, la Camera dei deputati approva numerose modifiche al proprio regolamento «che si muovono essenzialmente nell'ottica di immettere i meccanismi di produzione del diritto in un percorso di costruzione della democrazia»<sup>26</sup>. Il disegno del legislatore regolamentare del 1971, ispirato ad una logica di sostanziale

---

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".

<sup>24</sup> A. Sciortino, Op cit.

<sup>25</sup> Anche in sede di procedimento legislativo le modifiche regolamentari del 1997 offrono la possibilità al Governo di incidere in modo significativo sulla produzione legislativa. Già nella fase istruttoria è previsto un apporto collaborativo del Governo che può presentare materiale informativo, deduzioni, relazioni tecniche ed ogni altro dato utile per giungere alla decisione finale.

<sup>26</sup> A. Sciortino, Op cit.

co-decisione tra maggioranza e opposizione, rispetto alla quale le norme sulla programmazione avevano una valenza fortemente simbolica, in quanto la programmazione ed il calendario dovevano essere approvati dalla Conferenza dei capigruppo all'unanimità. Il punto debole di tale modello consisteva, tuttavia, nel fatto che non erano previsti rimedi per il caso di mancato accordo unanime, tranne il ritorno alla regola vigente prima del nuovo regolamento della predisposizione dell'ordine del giorno di volta in volta da parte del Presidente, così conferendo un fortissimo potere di veto non solo alle opposizioni, ma in generale, a ciascun gruppo. Le modifiche più significative ai regolamenti parlamentari saranno quelle del 1997 sotto la presidenza Violante. Tale riforma, da un lato mirava a risolvere problemi che nell'immediato impedivano un razionale funzionamento della Camera, dall'altro, intendeva anticipare, a Costituzione vigente, le linee di tendenza dell'evoluzione della forma di governo che già erano emerse dopo il passaggio al maggioritario e che di lì a qualche mese si sarebbero dibattute all'interno della bicamerale.

Nel contempo, essa si presentava aperta a successivi sviluppi una volta che fosse stata compiuta l'opera di revisione costituzionale. Nella strutturazione della garanzia della decisione la riforma del 1997 privilegia i gruppi e il Presidente d'assemblea, ai quali sono attribuiti i ruoli decisivi. In particolare, al Presidente è attribuito un ruolo di motore e garante della programmazione perché in mancanza del raggiungimento del quorum dei tre quarti in Conferenza dei presidenti di gruppo (l'ipotesi che normalmente si verifica) è a lui attribuito il potere di predisporre programma e calendario. Il potere di contingentamento dei tempi diviene uno strumento politico di grande rilevanza, che fa del Presidente un vero e proprio arbitro accorto alle esigenze di tutte le forze politiche, soprattutto quando in aula è in discussione un progetto di legge fortemente voluto dalla maggioranza ed altrettanto fortemente osteggiato dalle opposizioni. Altro strumento decisivo nelle mani del Presidente è il superamento del principio della consequenzialità del voto alla presentazione degli emendamenti, l'attribuzione al Presidente del potere di variare in certe situazioni l'ordine della loro votazione, al fine di ottenere effetti di assorbimento e preclusione era già stato introdotto precedentemente<sup>27</sup>.

Ma è con la riforma del 1997 (art. 85-bis) che viene previsto una sorta di contingentamento degli emendamenti da sottoporre al voto in relazione alla consistenza numerica dei gruppi nel caso in cui il Presidente decide di procedere a votazioni riassuntive o per principi perché la votazione di tutti gli emendamenti presentati comporterebbe lo sfioramento del calendario. «La riforma del 1997, cui si collegano più contenute e puntuali modifiche del regolamento del Senato nel 1999, ha realizzato un aggiornamento del regolamento indispensabile per consentire all'istituzione parlamentare di affrontare la nuova realtà emergente dall'affermazione di una democrazia maggioritaria»<sup>28</sup>.

Inoltre, nonostante non vi fu una stretta dipendenza della riforma regolamentare da quella costituzionale, come precisato dallo stesso Presidente della Camera Violante, le stesse gettarono solide basi per la stesura delle successive riforme costituzionali, dotando il palamento

---

<sup>27</sup> comma 8 dell'art. 85 del regolamento, introdotto il 14 novembre 1981

<sup>28</sup> V. Lippolis, Il Filangieri, La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo, Jovene editore, quaderno 2007

della cd. “democrazia decidente”<sup>29</sup>. Il regolamento del Senato, che era stato sottoposto ad un’ampia revisione nel 1988, per la sua impronta presidenzialistica e per l’elasticità delle sue norme presentava minori problemi di adattamento al mutato sistema politico rispetto a quello della Camera più legato all’impostazione assemblearistica della riforma del 1971. Per questo motivo, al Senato, nel corso della XIII legislatura, si è proceduto solo a parziali e puntuali innovazioni accompagnate da decisioni di tipo «convenzionale» (pareri della Giunta per il regolamento, decisioni della Conferenza dei Presidenti di gruppo, accordi tra i gruppi) che hanno definito un’interpretazione evolutiva delle norme vigenti. Ritornando indietro di qualche anno, come accennato precedentemente, nel 1994 il centrodestra guidato da Berlusconi aveva interrotto la prassi per cui il presidente di una delle due Camere sarebbe spettato all’opposizione. Questa medesima scelta veniva riproposta del 1996 dallo schieramento opposto<sup>30</sup>. Era stato un cambiamento dalla notevole importanza simbolica. Dopo il 1993, quando le due coalizioni politiche iniziavano a sfidarsi all’interno di un sistema politico tendenzialmente bipolare, accettavano implicitamente anche la trasformazione del ruolo del Presidente delle Assemblee. All’inizio dei mandati entrambe le Camere cessavano la ricerca di larghe intese per l’elezione dei rispettivi Presidenti. È inevitabile affermare che un parlamentarismo di tipo maggioritario ha contribuito fortemente al consolidamento della figura presidenziale non più neutrale, o meglio il concetto di neutralità è stato implicitamente reso più ambiguo. In un certo senso è stato avanzato un tentativo di avvicinamento ad un modello di democrazia maggioritaria sul modello Westminster, ma appare evidente come vedremo nel capitolo successivo, che la cultura politica in Italia sia ancora molto differente rispetto a quella britannica. L’avvento del sistema maggioritario ha, dunque, indebolito sensibilmente la configurazione esteriore, prima richiamata, del Presidente di Assemblea parlamentare come “magistrato d’assemblea”, proprio perché è venuta meno la fase di negoziazione e di accordo tra le forze politiche precedente all’elezione del Presidente. Inoltre, sembra ancora una volta mutato il profilo del Presidente e vi è come l’impressione che si sia tornati alla fase storica antecedente ai regolamenti del ’71, nella quale il Presidente era garante prima del raggiungimento del programma politico della maggioranza e solo poi, in secondo piano, garante dei diritti delle minoranze.

Col passare degli anni, a dimostrazione della continua evoluzione di tale figura, si è affermato un ruolo presidenziale, marcato da una sempre maggiore e decisa autonomia rispetto alle Assemblee rappresentate. La continua sovraesposizione mediatica della politica in generale e delle prime cariche statali in particolare, sta sensibilmente contribuendo a generare un’alea di incertezza rispetto agli effettivi confini dell’organo presidenziale. Particolari problemi, difatti, sorgono con riferimento a quelle esternazioni che, anche solo indirettamente, incidono sul dibattito politico più attuale e, di riflesso, sulla programmazione dei lavori parlamentari.

Ci si riferisce, quindi, a tutti quei casi in cui il Presidente agisca ed esteri come “*homme politique*”, detentore di una propria linea politica, di volta in volta aderente a quella della

<sup>29</sup> Lo stesso Violante a tal riguardo affermava “Il Parlamento non può limitarsi a rappresentare: sulla base della rappresentanza, e dopo il confronto delle diverse proposte, deve decidere. Altrimenti viene meno al suo ruolo. Ma il primato della decisione parlamentare non può andare a scapito del dibattito e della rappresentazione degli opposti interessi”, Premessa a Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall’Assemblea nel 1997, Camera dei deputati, Roma, 1998.

<sup>30</sup> Nel 1994 Presidente del Senato venne eletto Carlo Scognamiglio e presidente della camera la leghista Irene Pivetti. Nel 1996 Presidente del Senato venne eletto Mancino e Presidente della Camera il Democratico di Sinistra Violante

maggioranza o a quella dell'opposizione. Ci si chiede, dunque, se e in quale misura la carica ricoperta debba sovrastare la funzione di rappresentanza del corpo elettorale propria del Presidente in quanto parlamentare, nell'ottica di una pretesa correttezza costituzionale dai confini decisamente incerti. La dottrina più recente, in riferimento alla posizione del Presidente di Assemblea parlamentare nel nostro ordinamento, ha più volte evocato l'immagine mitologica del Giano bifronte<sup>31</sup>; in effetti, ciò che maggiormente risalta nelle riflessioni riguardanti tale figura istituzionale è la sua indubbia "doppiezza" di organo contemporaneamente volto all'interno delle aule Parlamentari e all'esterno di esse. «Non vi è dubbio che il profilo delle esternazioni rappresenti il terreno sul quale con maggiore delicatezza i Presidenti delle Camere siano chiamati a gestire l'ambivalenza critica del proprio ruolo, respingendo tentazioni propagandistiche e pressioni di gruppi di appartenenza, nella salvaguardia dei profili istituzionali della carica»<sup>32</sup>. La neutralità e l'assoluta arbitrarietà del Presidente di Assemblea deve caratterizzare il profilo pubblico del soggetto, ma nel corso degli anni la carica è sempre stata assunta da grosse personalità, con una storia politica e personale di indubbio valore. Quindi, contestualmente, bisogna tenere in debita considerazione quello che è l'aspetto più propriamente politico che caratterizza l'uomo che di volta in volta ricopre la carica di Presidente d'assemblea parlamentare, la sua storia politica e la sua appartenenza a un partito politico, molto spesso nel ruolo di dirigente nazionale dello stesso. Negli ultimi anni il giudizio sulle esternalizzazioni è stato accompagnato dal riproporsi "dell'imprevista" figura del Presidente d'opposizione. Da considerarsi imprevista per la non volontarietà di affidare la direzione dell'aula ad un partito membro di un partito d'opposizione, considerata la sopracitata prassi istituita a partire dal 1994. «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»<sup>33</sup>. La presidenza Fini è stata quella più problematica in tema, i gruppi parlamentari che lo avevano eletto hanno avanzato con insistenza e veemenza le dimissioni. 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. Alla luce del "caso" Fini, è tornata in discussione l'eventuale possibilità di introdurre nei regolamenti la revoca del mandato presidenziale basata su un ipotetico rapporto

<sup>31</sup> Questo parallelismo è stato introdotto da F. MOHROFF, Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto parlamentare nel Parlamento italiano (1848-1963), Roma, 1963. L'espressione è stata ripresa più volte in dottrina: cfr. M. IACOMETTI, I Presidenti di assemblea parlamentare, Milano, 2001; E. GIANFRANCESCO, Il ruolo dei Presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali, in Rass. Parl., 2007; G. ROMANO, I Presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro, Il Filangeri, 2007

<sup>32</sup> S.L. MORSIANI, Il ruolo dei Presidenti delle Camere, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, La prassi degli organi costituzionali, Bologna, 2008

<sup>33</sup> V. Lippolis, Op cit.



fiduciario tra il Presidente e l'Assemblea che lo ha eletto. Guardando agli sviluppi che si sono sinteticamente richiamati, si possono ora formulare alcune considerazioni finali.

Innanzitutto, l'evoluzione richiamata ci mostra come il ruolo dei Presidenti di Assemblea si sia mosso tra i due poli estremi (quello della garanzia formale/procedurale e quello della garanzia attiva / politica) in modo altalenante, ma senza mai perdere del tutto l'una o l'altra caratterizzazione (si è trattato di una diversa accentuazione ora dell'una ora dell'altra). «E ciò è avvenuto a seconda delle diverse stagioni della nostra vicenda istituzionale, a conferma di quanto dicevo all'inizio. Si potrebbe anzi dire che tanto la disciplina formale (regolamentare) dell'organo, quanto le prassi che si sono formate al riguardo abbiano fedelmente assecondato gli sviluppi che progressivamente andavano maturando nelle relazioni tra forze di maggioranza e forze di opposizione e, più in generale, tra Parlamento e Governo: abbiamo così avuto Presidenti più politici, Presidenti più arbitri e di nuovo Presidenti più politici»<sup>34</sup>.

---

34 P. Caretti, Op cit.

### 3. I modelli di presidenza, il ruolo negli altri ordinamenti e la specificità dei Presidenti di Assemblea parlamentare nell'ordinamento italiano in prospettiva comparata

Da tempo la dottrina<sup>35</sup> ritiene che i Presidenti di Assemblea possano essere classificati in base a tre modelli prevalenti: il modello inglese, di Presidente d'Assemblea imparziale per eccellenza, al di sopra delle parti (cioè dei partiti e dei gruppi) al punto da essere non contrastato, in occasione della eventuale ricandidatura; il modello americano, di speaker incisivo leader, deputato a sostenere le politiche e le proposte legislative del proprio partito; il modello europeo continentale, considerato come una sorta di forma intermedia fra i primi due o, più esattamente, un Presidente d'Assemblea *super partes*, ma al tempo stesso personaggio politico. «Se davvero le diverse fisionomie di *presiding officer* che emergono dall'osservazione comparativa del *modus operandi* di tali supremi magistrati parlamentari si potessero distribuire secondo tipologie fondamentali che si distinguano in ragione di almeno due caratteri, ebbene tali caratteri possono essere distinti nella neutralità che è necessario contraddistinguere l'autorità di chiunque sia posto alla presidenza di un'assemblea quale alto garante della sua funzionalità e della politicità che è intimamente connaturata al ruolo di chi presiede, poiché nelle moderne democrazie chi esercita tale funzione è comunque eletto dall'assemblea stessa e pertanto ne è un'espressione politica»<sup>36</sup>. Per rappresentare al meglio tale distribuzione, è utile affidarci alla struttura della curva di Gauss che nella sua forma classica riproduce una campana.

---

<sup>35</sup> Fra i primi a sostenere questa specie di classificazione tripartita sarebbe stato il francese Ripert nel lontano 1908, in Italia il concetto è stato ripreso da A. SCIORTINO nella sua opera "Il Presidente di Assemblea parlamentare" nel 2002. <sup>36</sup> A. Torre, *Il magistrato dell'assemblea parlamentare, saggio sui presidenti parlamentari*, Giappichelli editore, Torino, 2002.

**Neutralità + politicità presidenze a caratterizzazione mista**

**Neutralità    Politicità**



Speaker della Camera dei Comuni nel Parlamento di Westminster

Speaker della Camera dei Rappresentanti nel Congresso USA

In un punto estremo della curva si può collocare il presiding officer che ha caratteri di più spiccata neutralità rispetto agli schieramenti politici che operano nell’assemblea: come accennato precedentemente tale presiding officer è rappresentato dallo Speaker della Camera dei Comuni britannica. All’estremo opposto si attesta un presiding officer che è immediatamente coinvolto nelle dinamiche politiche bipolari dell’assemblea e che pertanto presenta anche una forte fisionomia di leadership partitica: ne è l’esempio lampante di tale figura lo Speaker della Camera dei Rappresentanti del Congresso statunitense. In modo vario, distribuiti lungo la curva e in gran parte concentrati nel valore medio, restano pressoché tutti quei Presidenti d’Assemblea che convogliano nella loro figura presidenziale caratteristiche di entrambi i modelli posti agli estremi. Nei modelli considerati “mediani” le due caratteristiche principali, ovvero la neutralità e il diretto coinvolgimento politico, sono presenti in dosi variabili. Un’analisi obiettiva e complessiva pare dimostri che il modello culturale di riferimento sia unico e comune a tutte queste esperienze costituzionali.

«Nei poteri di cui sono titolari (in particolare all’interno dell’assemblea), nel ruolo complessivo che interpretano, nelle forme comunicative che adottano le similarità fra i Presidenti di Assemblea europei sono largamente prevalenti rispetto alle differenze»<sup>37</sup>. Di differenze se ne trovano poche anche quando si comparano alcuni dati, un primo elemento che avvicina i nostri presidenti a quelli degli altri ordinamenti è la durata in carica degli stessi. La Camera dei deputati repubblicana ha avuto, in 65 anni, un numero relativamente limitato di presidenti, quattordici, per una durata media in carica di 4,6 anni: ben più della durata media delle legislature; a parte la consueta eccezione inglese (23 Speakers dal 1801 ad oggi, durata media oltre 9 anni; in Spagna il Congresso ha avuto 9 presidenti dalla caduta del franchismo (media 4,2 anni); i presidenti del

37 C. Fusaro, Il Filangieri, Personalizzazione della politica e Assemblée parlamentari, Jovene editore, quaderno 2012-2013

Bundestag sono stati in 64 anni dodici (media 5 anni e qualcosa); i presidenti dell'Assemblea nazionale di Francia sono stati 12 in 55 anni (media identica a quella italiana). Il Senato della Repubblica, invece, ha avuto venti presidenti in 65 anni (media 3,3 anni). Tuttavia, la crisi della fase di approvazione della legge elettorale del 1953, la morte di alcuni Presidenti in carica e dimissioni per subentro ad altri incarichi sono delle varianti che spiegano in parte la differenza con la media della Camera dei deputati. Altro principio comune è l'esperienza politica che accomuna i Presidenti europei. Infatti, con rare eccezioni (peraltro strettamente limitate all'Italia post 1993) tutti i Presidenti di Assemblea, al momento dell'elezione, erano politici di lungo corso: alcuni con importanti esperienze politiche precedenti (locali, regionali, ministeriali), tutti con molti anni di esperienza parlamentare. Tralasciando quello che è il sistema politico-istituzionale, ovvero alla forma di governo, visto che tutti i casi considerati sono riconducibili al regime di governo parlamentare, è essenziale distinguere alcune delle rispettive attribuzioni costituzionali dei Presidenti di Assemblea:

1. i Presidenti di Assemblea di ordinamenti repubblicani spesso sono i supplenti del Capo dello Stato; questo non è ovviamente il caso dei Presidenti di Assemblea di ordinamenti monarchici (Germania, Italia, Francia);
2. alcuni Presidenti di Assemblea, e segnatamente quelli francesi (specie il Presidente dell'Assemblea) esercitano rilevanti ed estesi poteri di nomina, nonché in più, il potere di rinvio della legge al **Conseil constitutionnel**; altri, in misura assai inferiore (è il caso italiano, recentemente recessivo);
3. il Presidente del **Congreso** in Spagna concorre all'individuazione del candidato Presidente del governo che il Capo dello Stato propone (art. 99 C.E.); i Presidenti di Assemblea italiani devono essere consultati dal Capo dello Stato in ordine alla decisione di sciogliere anticipatamente le Camere (art. 88 Cost.).

Come già accennato nel precedente capitolo, le c. d. esternazioni presidenziali sono ormai una caratteristica propria della figura del Presidente. In chiave comparata, analizzando alcuni dati, in particolare l'analisi compiuta dalla De Franco<sup>38</sup> che ha preso in esame più di dieci anni di "Corriere della Sera" alla caccia delle "esternazioni" dei presidenti. In tale ricerca i dati italiani sembrano segnalare i sintomi di una qualche differenza rispetto al comportamento dei colleghi di altri paesi, in particolare nei contenuti dei comunicati stampa emanati dai presidenti e dalla pubblicazione in rete sui profili dello staff presidenziale. Inoltre, dispongono di ufficio stampa proprio, distinto da quello dell'assemblea, sintomo dell'importanza riconosciuta per il sistema comunicativo. Limitatamente ai Presidenti della Camera dei deputati, nel periodo dal 1994 al 2011, la ricerca della De Franco mostra una crescita esponenziale delle "cd. esternazioni politicamente significative".

---

38 V. DE FRANCO, Le esternazioni dei Presidenti di Assemblea. Ricerca e analisi critica delle esternazioni dei Presidenti della Camera dei deputati nel periodo 1994-2011

## 4. I presidenti delle assemblee regionali e l'interpretazione dei regolamenti consiliari

Il profilo generale di un presidente di assemblea si compone di più prerogative, alcune, proprie oltre che direttamente riconducibili alla “funzione costituzionale” del ruolo, come lo sono i poteri di nomina o l'intera materia di programmazione dei lavori, e di altre, relative all'interpretazione del regolamento, definita spesso come funzione “trasversale”<sup>39</sup>. Proprio in riferimento a tale funzione, guardando soprattutto ai regolamenti delle assemblee regionali italiane, evince una visione duale dell'interpretazione del ruolo in determinata veste. Alcuni regolamenti favoriscono un “centralismo” monocratico, in quanto tendono a concentrare maggior numero di competenze nella figura del presidente del consiglio regionale, riconoscendo ai collegi minori, compreso l'ufficio di presidenza, mere competenze consultive. Dotare, in maniera esclusiva, la figura presidenziale della prerogativa interpretativa comporta la naturale assegnazione ad esso della competenza risolutoria nel caso *sub iudice*. «Un esempio, circa i regolamenti che danno tale interpretazione al ruolo, è quello del Consiglio regionale campano, il quale ha precluso espressamente ai presidenti di commissioni di risolvere autonomamente questioni di carattere regolamentare»<sup>40</sup>. Ai sensi dell'art. 40, infatti, in caso di «dissenso sull'interpretazione del Regolamento il Presidente della Commissione è tenuto a informare il Presidente del Consiglio che adotta le proprie determinazioni, sentita, se lo ritiene necessario, la Giunta per il regolamento»<sup>41</sup>. Altri regolamenti, come quello proprio del Consiglio regionale della Toscana, guardano al modello tedesco del Bundestag<sup>42</sup>, che tende a decentrare una parte delle competenze interpretative riconducibili, in seno ai parlamenti, al presidente di assemblea. Il criterio di ripartizione dell'interpretazione del regolamento alla “tedesca” agisce secondo il “criterio della sede”, quindi all'interno dell'aula e nel corso di una seduta, la funzione decisoria spetta unicamente al presidente, viceversa, fuori dall'aula, il potere di interpretazione tende ad essere attratto nelle competenze dell'Ufficio di presidenza, organo formato dal presidente, due vicepresidenti e quattro segretari<sup>43</sup>. Il Regolamento interno del Consiglio regionale toscano ha infatti affidato all'Ufficio di Presidenza il compito di esaminare «le questioni in materia di interpretazione del regolamento e le altre questioni ad esso sottoposte dal Presidente del

39 Relazione presentata al workshop organizzato dal C.E.S.P. su “I Presidenti di assemblea in trasformazione” (Roma, Luiss Guido Carli, 7 maggio 2013)

40 Relazione presentata al workshop organizzato dal Ivi “I Presidenti di assemblea in trasformazione”

41 Sul problema del fondamento delle competenze interpretative del presidente di commissione, v. peraltro C. FASONE, La “circolazione” dei precedenti nel sistema delle commissioni permanenti, in N. LUPO (cur.), Il “precedente” parlamentare tra diritto e politica, 181 ss. e spec. 193 ss.

42 Regolamento di procedura del Bundestag, § 127, «Qualora durante una seduta del Bundestag emergano dubbi sulla interpretazione del presente Regolamento, decide il Presidente caso per caso. Per il resto l'interpretazione del presente Regolamento spetta alla Commissione per la verifica delle votazioni, l'immunità ed il Regolamento; il Presidente del Bundestag, una commissione, una Frazione, un quarto dei membri della Commissione per la verifica delle votazioni, l'immunità ed il Regolamento o il cinque per cento dei membri del Bundestag possono richiedere che l'interpretazione sia rimessa alla decisione del Bundestag».

43 Articolo 14, c. 1 Statuto Toscana

Consiglio»<sup>44</sup>. In altri casi, i regolamenti consiliari, pur escludendo “l’appellabilità” delle decisioni del presidente di assemblea sui richiami al regolamento, hanno mantenuto la possibilità di un deferimento della questione regolamentare al consiglio. Così, ad esempio, l’art. 72, c. 2 del Regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia, ai sensi del quale «Ove il Consiglio sia chiamato dal Presidente a decidere» sui richiami al regolamento «la votazione avviene per alzata di mano»<sup>45</sup>.

Altro esempio, con una concezione particolarmente residuale delle attribuzioni, è il regolamento del Consiglio regionale pugliese<sup>46</sup>. Anche in questo caso i pareri su questioni relative ad interpretazioni del regolamento sono affidate all’Ufficio di Presidenza, con l’aggiunta che a quest’ultimo sono affidati anche i compiti di funzionamento delle articolazioni del Consiglio. Ed ancora, ci sono funzioni che non

ritroviamo propriamente annoverate tra i compiti del Presidente del Consiglio, richiamando nuovamente il Regolamento toscano<sup>47</sup>, spetta proprio a quest’ultimo dichiarare lo stato di impedimento permanente del Presidente della Giunta, accertato dal Consiglio nelle forme e modalità disciplinate dalla legge. Riguardo le questioni di impedimento permanente delle funzioni o della cessazione della carica di Presidente della Giunta, è da annoverare la previsione statutaria della Regione Lazio. La disciplina affida al Presidente dell’assemblea regionale il compito di dichiarare con proprio decreto l’esistenza di una causa di cessazione dalla carica diversa dalla rimozione e dallo scioglimento del Consiglio<sup>48</sup>. «Ciò sembra sottendere che, pur potendo concorrere nell’accertamento anche altri soggetti, spetta a quest’ultimo, ad esempio, la definitiva pronuncia circa la progressione di una malattia inizialmente guaribile (o non completamente pregiudizievole all’esercizio delle funzioni) o, tout court, il porsi di una patologia irreversibile (o, comunque, di durata indefinibile) del Capo della Giunta»<sup>49</sup>. Altre Regioni, come l’Umbria, affidano il delicato compito all’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale<sup>50</sup>, tale previsione determina legittimi interrogativi legati all’imparzialità (indipendentemente dalla rappresentanza al proprio interno dei gruppi di minoranza) e all’opportunità di demandare scelte così rilevanti ad un organo collegiale. In tutti i casi delineati precedentemente, il Presidente dell’assemblea regionale, che sia in concorso di attribuzioni o meno, è comunque destinatario di un ruolo altamente rappresentativo, dell’intera comunità regionale, minoranze comprese.

Come si evince non vi è una formula esauriente ed in grado di assicurare la percezione di “inviolabilità” e della natura terza, della carica istituzionale circa l’interpretazione dei regolamenti. Verosimilmente, il principio monocratico che tende a preservare, in ragione delle competenze stesse del ruolo, la conduzione e l’interpretazione dei lavori parlamentari, assume una connotazione in senso “proporzionale”, in quanto la competenza interpretativa costituisce il presupposto per la garanzia dei “diritti” delle minoranze. Di contro, come si evince anche

---

<sup>44</sup> Articolo 11, c. 2, lettera I, regolamento interno Toscana

<sup>45</sup> “I Presidenti di assemblea in trasformazione”, Op cit.

<sup>46</sup> Articolo 2, Regolamento interno Consiglio Regionale della Puglia

<sup>47</sup> Articolo 8, c. 2, lettera H, regolamento interno Toscana

<sup>48</sup> Articolo 44, c. 2, Statuto della Regione Lazio

<sup>49</sup> L. Panzeri, L’impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale

<sup>50</sup> Art.50, c. 3, Statuto della Regione Umbria

dall'esempio del regolamento interno del consiglio toscano, il principio del policentrismo interpretativo, volto a demandare o condividere la competenza interpretatoria con ulteriori soggetti (collegi minori per il regolamento, gli organi di direzione delle camere ed i presidenti di commissione), ), tende a favorire dunque la maggioranza che esprime la guida dell'indirizzo politico. Infine, è importante sottolineare la funzione di "controllo", assunta dal Presidente di Assemblea regionale nell'ambito della relazione tra esso ed i gruppi consiliari, a seguito della disciplina sul finanziamento dei gruppi consiliari e sull'obbligo di rendicontazione, la cui verifica è affidata alla Corte dei Conti.

## 5. L'ultima frontiera del “presiding officer”: il Presidente come diplomatico parlamentare

La tendenza di diverse democrazie parlamentari di matrice anglosassone, ad interpretare il ruolo del proprio presiding officer assembleare in chiave esclusivamente interna, non è valsa a precludere l'attribuzione al Presidente dell'assemblea di alcune rilevanti funzioni nel campo delle relazioni esterne. «Il coinvolgimento dei presiding officer delle assemblee parlamentari in una sempre più articolata rete di relazioni estere è risultante dell'instaurazione e del progressivo coinvolgimento delle grandi consociazioni transnazionali, per cui i parlamenti nazionali sono entrati in interazione nel quadro di vasti complessi giuspubblicistici di originale formazione (si pensi all'Unione Europea e al delinearci in essa di una nuova dimensione della costituzionalità) nella quale l'elemento parlamentare non può che ricoprire un ruolo costruttivo di considerevole rilievo»<sup>51</sup>. Il processo è stato rafforzato sul piano normativo dalle disposizioni del Trattato di Lisbona<sup>52</sup>, che hanno posto la cooperazione interparlamentare<sup>53</sup> al centro dell'azione innovatrice riguardo il generale ampliamento dei poteri dei Parlamenti nazionali. La Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea è senza dubbio una delle forme di cooperazione interparlamentare più interessante, ed al momento incisiva. Le materie di dibattito sono disciplinate dai cd. "principi direttivi" per l'organizzazione dei lavori approvati nella riunione di Roma del settembre 2000, nel corso del quale venne presentata anche la proposta per l'istituzione della piattaforma per lo scambio interparlamentare di informazioni sull'UE: IPEX<sup>54</sup>. Questa nuova stagione di cooperazione, facilitata come richiamato in precedenza dal Trattato di Lisbona, pone alcuni quesiti riguardo la categorizzazione di compiti e funzioni affidati alle varie conferenze, le dinamiche sembrano caratterizzarsi soprattutto per l'ampiezza delle attività informali che precedono o seguono l'adozione di decisioni formali. «In sostanza, verrebbe in rilievo quella “categoria giuridica dell'influenza” la quale si presenta come “un qualcosa in più” rispetto al metodo della consultazione ed “un qualcosa in meno” rispetto a quello della codecisione»<sup>55</sup>. Riguardo il processo di diplomatizzazione dei Presidenti delle assemblee legislative, o almeno di una parte di essi, è importante sottolineare come la spinta verso la titolarità di questo nuovo ruolo e modo di apparire è figlia di forti attrazioni esterne che

<sup>51</sup> A. Torre, *Op cit*

<sup>52</sup> Art. 12 Trattato sull'Unione europea e artt. 9-10 Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nell'Unione europea

<sup>53</sup> Le forme di cooperazione interparlamentare comprendono la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, la Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC), la Conferenza interparlamentare per la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), la Conferenza interparlamentare sulla stabilità.

<sup>54</sup> La piattaforma per lo scambio interparlamentare di informazioni sull'UE (IPEX) è stata istituita in risposta a una raccomandazione formulata dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE a Roma nel 2000 ed è stata inaugurata alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE a Copenaghen nel 2006

<sup>55</sup> R. Ibrido, Rivista AIC N° 1/2015, già sottolineato da D.A. CAPUANO – E. GRIGLIO, La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane, in A. MANZELLA – N. LUPO (cur.), Il sistema parlamentare euro-nazionale



provengono dai consessi internazionali, che chiedono ai singoli ordinamenti di entrare in sintonia con nuove dimensioni dell'integrazione tra complessi di istituzioni. La dispersione e spesso frammentazione della competenza internazionale, non più ascrivibile al dominio incontrastato degli esecutivi, o perlomeno riconducibile ad una cd. "Diplomazia parallela", unita ad una sempre più frequente compartecipazione dei Presidenti alla tessitura delle relazioni internazionali, ha facilitato lo sviluppo di questo nuovo ruolo presidenziale.

Comparando il nostro ordinamento con quello degli altri paesi, possiamo registrare subito un fattore diversificante riguardo la potestà "diplomatica" dei Presidenti. Le nostre disposizioni costituzionali, regolamentari e legislative non conferiscono alcuna specifica funzione di codeterminazione della politica estera nazionale ai Presidenti delle Camere, al contrario in altri ordinamenti, in seguito menzionati, il coinvolgimento degli Speaker nelle questioni internazionali trova riscontri normativi più solidi. Nel nostro Parlamento, gli organi deputati a svolgere le cd. funzioni a "proiezione estera" sono le delegazioni permanenti presso le Assemblee parlamentari internazionali, composte da parlamentari eletti nelle Camere di appartenenza, oltre che i soggetti che siedono nelle commissioni per gli Affari Esteri, la Commissione Difesa e la Commissione Politiche dell'Unione Europea, che hanno un ruolo di primo piano nella cooperazione parlamentare. Tuttavia, i Presidenti di Assemblea, nel corso dell'ultimo decennio hanno assunto sempre di più entrambe le componenti, di rappresentanza diretta e indiretta propria dei delegati e dei membri delle commissioni interessate, assumendo un ruolo centrale e decisivo nello scacchiere della cooperazione parlamentare. L'interessamento e la partecipazione da parte del presidente di Assemblea alle dinamiche di politica estera ha segnato uno sviluppo della cooperazione interparlamentare bilaterale, con un attivismo in tal senso, partito verso la fine degli anni '90 e che ha portato alla stipula di importanti protocolli tra le nostre assemblee e quelle di importanti paesi europei. Nell'ambito della partecipazione ai lavori della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti del Consiglio, si configura anche il ruolo concernente la cooperazione interparlamentare multilaterale dei Presidenti di Assemblea. Volendo classificare le modalità di intervento dei Presidenti di Camera e Senato nel campo delle relazioni internazionali, è utile partire dalla cooperazione interparlamentare, campo vastissimo se teniamo in considerazione gli organismi interparlamentari sovranazionali e le forme di cooperazione bilaterale. Riconducibile a tale funzione è sicuramente la prerogativa dei due Presidenti d'Assemblea in ordine alla designazione – anche d'intesa fra loro – dei componenti delle delegazioni, alle prime convocazioni degli organi collegiali, oppure riguardo l'autorizzazione delle missioni dei parlamentari. Il secondo campo di intersezione tra le attività dei Presidenti e le relazioni internazionali è riconducibile alla trattazione parlamentare delle decisioni e degli atti inerenti la politica estera. «Si tratta, in altri termini, del più generale ruolo di coordinamento e di regolazione dei lavori parlamentari in relazione ai provvedimenti mediante i quali il Parlamento contribuisce a indirizzare, integrare e controllare l'esercizio del potere estero da parte del Governo»<sup>56</sup>. La terza funzione si concretizza tramite le diffuse forme di rappresentanza, fatte di missioni ed incontri dei Presidenti d'Assemblea con esponenti parlamentari o governativi stranieri, in qualità di rappresentanti istituzionali dell'interesse assise.

---

<sup>56</sup> F. Longo, I Presidenti di Assemblea e la politica estera: fra rappresentanza istituzionale e attivismo internazionale, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Gianfrancesco D., Lupo N., Rivosecchi G.

Occorre precisare che tale ruolo è spesso collegato ad eventi episodici e volti ad affiancare o integrare l'azione governativa nell'attuazione della politica estera nazionale. Infine, dato da non trascurare per analizzare a pieno l'espansione del ruolo nel nostro ordinamento, riguarda la scelta delle priorità e degli indirizzi che i Presidenti si pongono ad inizio mandato. Infatti, la politica estera con particolare riferimento a quella comunitaria ha trovato sempre più spazio nei discorsi di insediamento, oltre all'ormai consuetudine da parte dei titolari degli scranni più alti di Camera e Senato di farsi affiancare da consiglieri diplomatici.

Prendendo ora in analisi altri paesi è possibile costatare come in alcuni casi i Presidenti sono investiti costituzionalmente di cariche inerenti la politica estera o di difesa. In Polonia, il Marszałek del Senato è un componente autorevole del Consiglio di difesa, situazione analoga nell'assemblea nazionale ungherese e nel Narodna della Repubblica Slovacca. Particolarmente interessate è il caso del Presidente del Riksdag in Svezia a cui è riservato un ruolo essenziale, in quanto oltre ad essere un membro ex officio del Consiglio consultivo per gli affari esteri, è anche presidente della "Delegazione di guerra"<sup>57</sup>.

Vi sono poi situazioni singolari, dove il Presidente si assume un ruolo diplomatico oltre ogni confine costituzionale e politico. Un esempio emblematico è quello di cui si è reso protagonista il Presidente del Vouli Antiprosonon cipriota, Spyros Kyprianou, che nel 1998 ha tentato in extremis la conciliazione tra Milosevic e l'Europa sulla questione del Kosovo.

Luciano Violante, durante la conferenza informale dei Presidenti dei Parlamenti degli stati membri dell'Unione Europea e del Parlamento Europeo a Vienna nel Dicembre del 1998: "i Presidenti dei Parlamenti, di fronte alle profonde trasformazioni istituzionali che sono in corso, hanno il dovere di potenziare i collegamenti tra tutte le assemblee rappresentative" ed ancora "le conferenze dei Presidenti dei parlamenti non devono sconfinare in campi di competenza di altre istituzioni, ma hanno il dovere di intervenire sui temi attinenti al ruolo dei parlamenti, all'organizzazione delle funzioni parlamentari, al rapporto tra parlamenti e governi". Con particolare riferimento al caso italiano, il quadro che si va raffigurando è quello di un Presidente di Assemblea con una forte vocazione diplomatica e sempre meno "imbrigliato" nella natura articolata e complessa dei regolamenti parlamentari, protagonista, grazie alle funzioni di coordinamento e rappresentanza proprie della figura e ad una esposizione mediatica attribuita all'istituzione, di un processo di rafforzamento del suo ruolo ambasciatorio.

---

<sup>57</sup> Parlamento a composizione ridotta ed eccezionale di cui tratta l'art. 2 del Capitolo X della Regeringsformen

## 6. Il Presidente di Assemblea come “esploratore” per conto del Presidente della Repubblica

L'art. 92 della Costituzione affida al Presidente della Repubblica il compito di nominare il Presidente del Consiglio. Per prassi, il Capo dello Stato, al fine di comprendere le posizioni dei partiti, effettua le consultazioni, per poi affidare l'incarico designando un nuovo Presidente del Consiglio. Ma nelle situazioni più complesse, specie nei casi in cui in Parlamento non vi è una maggioranza numericamente e/o politicamente definita, oppure a seguito di crisi parlamentari e non, è nelle funzioni del Presidente della Repubblica affidare un pre-incarico o un mandato esplorativo. La suddetta disciplina non è espressamente prevista dalla Costituzione, infatti l'istituto del conferimento dell'incarico ha fondamentalmente una radice consuetudinaria, tuttavia lo stesso risponde ad esigenze di ordine costituzionale. La differenza sostanziale tra l'uno o l'altro sta nel fatto che il mandato esplorativo precede il pre-incarico, si potrebbe affermare che l'uno è la conseguenza dell'altro e non è mai capitato nella storia repubblicana che ad un “esploratore” sia stato poi concesso il compito di formare un nuovo governo. Nel mandato esplorativo, il soggetto riconosciuto è invitato a verificare l'esistenza delle condizioni per la formazione di un nuovo governo e tale compito è sempre stato affidato al Presidente di una delle due Camere, per la sua posizione istituzionale e di imparzialità, sulla carta anche nei confronti dei partiti di appartenenza, con il fine di raccogliere informazioni e indicazioni. Nella storia degli ultimi 66 governi, fino ad ora il “mandato esplorativo” è stato conferito tredici volte e sempre ad uno dei Presidenti di Assemblea:

1. dal Presidente Gronchi al Presidente del Senato Merzagora il 15 giugno 1957;
2. dal Presidente Gronchi al Presidente della Camera Leone il 4 marzo 1960;
3. dal Presidente Saragat al Presidente della Camera Pertini il 24 novembre 1968;
4. dal Presidente Saragat al Presidente del Senato Fanfani nell'agosto 1969;
5. dal Presidente Leone al Presidente del Senato Spagnolli nell'ottobre 1974;
6. dal Presidente Pertini al Presidente del Senato Morlino nell'aprile 1983;
7. dal Presidente Cossiga al Presidente del Senato Fanfani il 4 luglio 1986;

8. dal Presidente Cossiga al Presidente della Camera Jotti nel marzo 1987;
9. dal Presidente Cossiga al Presidente del Senato Spadolini il 26 giugno 1989;
10. dal Presidente Napolitano al Presidente del Senato Marini nel gennaio 2008;
11. dal Presidente Mattarella prima al presidente del Senato Casellati e poi al Presidente della Camera Fico, nell'aprile 2018.
12. dal Presidente Mattarella al Presidente della Camera Fico nel gennaio del 2021.

Riguardo invece il pre-incarico, in una sola occasione esso è stato concesso ad un Presidente di uno dei due rami del parlamento, (dal Presidente Saragat al Presidente del Senato Fanfani nel 1970) senza ottenere poi l'incarico di formare il Governo. Si può considerare sicuramente un unicum, ciò che è accaduto nelle fasi precedenti alla formazione del primo governo della VIII legislatura, con il conferimento del doppio mandato esplorativo, rispettivamente ai neo-eletti Presidenti dei due rami del Parlamento. La specialità dell'episodio, va ricondotta nell'ambito di una cornice politica e partitica parecchio complessa, ed una conseguente necessità da parte del Capo dello Stato di vagliare diverse maggioranze, anche completamente opposte tra loro, eliminando man mano dalle ipotesi della realtà «mandati ad excludendum»<sup>58</sup>. Pur sottolineando l'ormai consolidata prassi di assegnare ad uno dei presidenti di assemblea (dal 1974 in poi quasi sempre al Presidente del Senato), il mandato esplorativo, con l'obiettivo primario di uscire da eventuali impasse politici, affidando il compito a personalità autorevoli ed imparziali, rappresentano senza dubbio una particolarità i predetti mandati del 2018. Il perché è tutto da ricercare nella connotazione che il Presidente della Repubblica ha voluto dare ad entrambi i mandati, l'elemento distintivo è la natura politico-partitica dei due affidatari. A differenza delle situazioni precedenti, in questo caso la scelta delle due personalità è rafforzata dai profili personali e politici, i percorsi esplorativi non hanno riguardato la sola necessità di reperire informazioni, di conciliare posizioni, bensì è stato loro richiesto uno spirito interventistico, con un protagonismo volto alla creazione di una compagine di governo, strutturata e con una maggioranza chiara in parlamento. “Non è certo di oggi la constatazione che queste cariche hanno vissuto un'importante evoluzione, che ne ha esaltato – accanto, e in parte oltre, il ruolo di registi imparziali della vita parlamentare – quella di garanti attivi dell'interesse all'attuazione dell'indirizzo politico e di non secondari attori del dibattito pubblico”<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> A. Morrone, Governo di cambiamento, in *Federalismi.it*, 12, 2018

<sup>59</sup> Presidenti di Assemblea parlamentare, E. Gianfrancesco, N. Lupo e G. Rivosecchi, Bologna, 2014; Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, V. Lippolis e N. Lupo, Napoli, 2013; M. Iacometti, I Presidenti di Assemblea parlamentare, Milano, 2001

## 7. Bibliografia

- Fasone C., La “circolazione” dei precedenti nel sistema delle commissioni permanenti, in N. LUPO (cur.), Il “precedente” parlamentare tra diritto e politica, 181 ss. e spec. 193 ss
- Ferrara G., Il Presidente di assemblea parlamentare, Milano, Giuffrè, 1965;
- Fusaro C., Il Filangieri. Personalizzazione della politica e Assemblee parlamentari, Jovene editore, quaderno 2012-2013;
- Gianfrancesco D., Lupo N., Rivosecchi G. I Presidenti di Assemblea parlamentare Riflessioni su un ruolo in trasformazione, Il Mulino
- Giappichelli editore, Torino, 2002;
- Lippolis L., Il Filangieri, La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo, Jovene editore, quaderno 2007;
- Lippolis V., Il Filangieri. Le Trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Jovene editore, quaderno 2012-2013;
- Manzella A., Il Filangieri. I Presidenti delle Camere nella Costituzione e nella prassi costituzionale, Jovene editore, quaderno 2012-2013;
- Morsiani S. L., Il ruolo dei Presidenti delle Camere, in Barbera A., Giupponi T. F., La prassi degli organi costituzionali, Bologna, 2008;
- Pinelli C., Il Presidente di assemblea parlamentare. Quaderno n. 9 dell’Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Torino, 1999;
- Sciortino A., Il Presidente di Assemblea Parlamentare,
- Torre A., Il magistrato dell’assemblea parlamentare. Saggio sui presidenti parlamentari, Torino, Giappichelli editore, 2002;

### Author

Francesco Paolo Puzzella

T +39 342 1901042

f.paolo.puzzella@hotmail.com

### **About Luiss School of Government**

The Luiss School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions. The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the Luiss School of Government and its academic and research activities visit. [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)

### **Submission Guidelines**

Luiss School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at [sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it). Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman. Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and

diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included,  $1/2$  is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Working this should be included on a separate sheet included with the file.

**July - 2021**

Via di Villa Emiliani 14  
00197 Roma  
T +39 85 225052  
sog@luiss.it