

il Filangieri

Quaderno 2012-2013

Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere

ESTRATTO

ARSAE

*Associazione per le ricerche e gli studi
sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive*



Jovene editore

il Filangieri

ARSAE - Associazione per le ricerche e gli studi
sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive

Direttore

VINCENZO LIPPOLIS

Comitato scientifico

Michele Ainis - Beniamino Caravita di Toritto - Paolo Carnevale - Fabio Cintioli
Tommaso E. Frosini - Fulco Lanchester - Anne-Marie Le Pourhiet
Massimo Luciani - Roberto Nania - Paolo Ridola - Giulio M. Salerno (coordinatore)
Silvio Traversa - Nicolò Zanon

Comitato di redazione

Andrea De Petris - Gabriella Duranti - Gianpaolo Fontana - Renato Ibrido

Direzione e Redazione:

Presso lo studio del Prof. VINCENZO LIPPOLIS
Piazza S. Andrea della Valle 6 - 00186 Roma RM
e-mail: arsae@libero.it

Amministrazione e Pubblicità:

CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE S.R.L.
Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87
web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it

Condizioni di abbonamento: Italia: € 40,00 - Estero: € 60,00

Arretrati: per tutti i fascicoli pubblicati fino al n. 4/2005 rivolgersi
all'Editore Giuffrè - Milano.

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore:

a) con versamento su c/c bancario IT62G0307502200CC8500241520
ovvero su c/c postale IT48R076010340000001401580, indicando chiaramente
gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line, collegandosi al sito
dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti
con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.
I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore
su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Registrazione presso il Tribunale di Napoli al n. 9 del 14 gennaio 2003.

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982).

Direttore responsabile: ERNESTO MAZZETTI.

Finito di stampare nell'ottobre 2013 - Ink Print Service - Napoli.

In questo breve contributo vorrei occuparmi, per confutarla, della mistica dell'imparzialità che sembra circondare il ruolo dei Presidenti di Assemblea. Una mistica che parte dal dover essere e che giunge poi all'essere, proponendo un'unica critica, quella della scelta all'interno della maggioranza pro tempore, che si sarebbe imposta nella seconda fase della Repubblica dopo un'idilliaca prima fase.

Parto da quest'ultima periodizzazione che, almeno per i Presidenti di Assemblea, mi sembra ampiamente sopravvalutata. Perché nel 1976 la Presidenza della Camera viene per la prima volta concessa a un esponente del Pci? Non certo perché quel partito fosse destinato all'opposizione, ma esattamente per il contrario. Si trattava della prima decisione della legislatura che non poteva non vedere il coinvolgimento del Pci nella maggioranza, cosa che, rispetto alla persistente *conventio ad excludendum* dovuta al quadro internazionale, poteva avvenire sotto lo schermo del coinvolgimento solo parlamentare. Non potendo avere ministri, almeno in quella fase, occorreva la concessione della Presidenza delle Camere e poi di alcune commissioni chiave. Inoltre la persona concretamente scelta, Pietro Ingrao, con una posizione politica a priori critica sul coinvolgimento, serviva ancor più a garantire l'integrazione dell'intero Pci nell'operazione. La conferma di quella scelta, nella diversa persona di Nilde Iotti, dell'area più aperta al dialogo col Psi, anche dopo la conclusione della solidarietà nazionale, era per l'appunto in continuità con la prospettiva di integrazione del Pci, momentaneamente all'opposizione, e non una gentile concessione per ragioni di imparzialità. Tant'è che proprio Iotti riceve poi il primo mandato esplorativo conferito a un esponente del Pci, anticipando la caduta della citata convenzione. Anche l'elezione di Napolitano nel 1992, dopo il rapido spostamento di Scalfaro da Montecitorio al Quirinale, avviene in funzione del coinvolgimento del nuovo Pds nell'area di Governo, già prevista in

quel momento per la parte della legislatura successiva ai referendum già previsti per la primavera successiva.

Già queste notazioni sull'elezione dei Presidenti sarebbero sufficienti a ridimensionare la mistica dell'imparzialità, ma ad esse se ne possono aggiungere altre sulle funzioni esercitate. Si tratta di Presidenti di assemblee politiche, con poteri monocratici significativi che si esercitano spesso in modo ultimativo e peraltro insindacabile in nessuna sede, spesso con parametri di decisione molto generici che comportano la gestione di negoziati politici (si vedano ad esempio le declaratorie di ammissibilità e la risposta alle richieste di voto segreto) con conseguenze rilevanti sugli equilibri di sistema.

Per di più alla Camera dei deputati il modo anomalo con cui la riforma del 1997 ha superato decisamente l'unanimità sulla programmazione, non già a favore del continuum maggioranza-Governo, ma del Presidente, non ha affatto reso tali decisioni imparziali (decidere su tempi e modi dell'attuazione del programma di governo è una decisione politica fondamentale) come la consueta mistica vorrebbe teorizzare, ma ha politicizzato al massimo la carica presidenziale. Infatti, non casualmente, nelle legislature successive la carica è diventata appannaggio di segretari dei partiti minori della maggioranza, in grado così di avere un'influenza politica decisamente superiore ad una carica di Governo per poteri, durata della carica, irrisponsabilità, minori doveri di solidarietà. Una tendenza che rischierebbe di essere ancor più potenziata se fosse accolta la proposta dei saggi nominati dal Presidente della Repubblica che, nell'accogliere il sacrosanto principio della corsia preferenziale con data fissa per alcuni provvedimenti del Governo, come dovrebbe essere in una forma parlamentare e non assembleare, farebbe poi decidere la data non al Governo né alla maggioranza, ma al Presidente di Assemblea.

Forse, allora, mi viene da proporre una tesi che spiega almeno alcune di queste anomalie: la mistica dell'imparzialità è stato il modo un po' surrettizio col quale si è voluta assicurare la transizione da un parlamentarismo con forti derive assembleariste alla forma parlamentare in cui è centrale il raccordo tra maggioranza e Governo. La figura del Presidente, eletto da una maggioranza e, di fatto, sempre all'interno della maggioranza di Governo, nonostante le eccezioni apparenti, in quanto descritta come *super partes* poteva almeno in parte mascherare questo passaggio e spaventare di meno quanti

erano legati agli stilemi assembleari al punto da confonderli col parlamentarismo, nonostante Perassi. Sarebbe però il tempo di abbandonare la mistica e di favorire meglio l'imparzialità, spostando esplicitamente alcuni poteri sulla maggioranza e bilanciandoli con altri alle varie minoranze (ricorso preventivo di costituzionalità, ricorso anche in alcuni casi sulle decisioni regolamentari, programmazione alternativa per una quota garantita, *ecc.*). Sgravando i Presidenti da decisioni politiche e rendendone alcune appellabili avremo meno mistica e più imparzialità vera.