

ALCUNE RIFLESSIONI SULL'IMPARZIALITA' DEL PRESIDENTE DI ASSEMBLEA PARLAMENTARE#

di Alessandro Capelli*
(28 giugno 2011)

Premessa

Questo articolo intende affrontare il tema dell'imparzialità dei Presidenti delle Assemblies parlamentari in Italia alla luce delle recenti vicende che hanno riguardato i rapporti tra il Presidente della Camera ed il Presidente del Consiglio in carica.

E' legittimo che il Presidente di un'Assemblea parlamentare intervenga nel dibattito politico? Cosa si intende per imparzialità dell'organo? Esiste o dovrebbe esistere un istituto costituzionale atto a imporre le dimissioni ad un Presidente di Assemblea parlamentare che perde l'appoggio della maggioranza che lo ha eletto o più in generale che viene meno ai suoi obblighi istituzionali?

Si tratta di un terreno potenzialmente scivoloso per uno studio costituzionale in quanto le norme giuridiche e le convenzioni costituzionali che disciplinano tali istituti si devono confrontare con i rapporti di forza tra i partiti e con la cultura politica. Si noti, infatti, che le diverse declinazioni possibili del ruolo del Presidente di Assemblea sono soggette a numerose variabili che attengono sia alla forma di governo, sia alla contingenza politica, sia al modo in cui il Presidente interpreta di volta in volta il proprio ruolo.

Il presidente di Assemblea in Costituzione e nella prassi

In Costituente si dibatté molto sul ruolo del Presidente di Assemblea, ma nonostante ciò la Costituzione italiana rimase vaga sul tema affinché le Camere potessero meglio autodeterminare il proprio funzionamento. Come noto infatti, 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). Si può comunque sottolineare che rimane significativo l'accento al Presidente all'interno di una Costituzione rigida, "dovendo interpretarsi come una fondamentale garanzia per la posizione istituzionale dell'organo direttivo delle Camere"¹.

Il ruolo del Presidente di Assemblea, non essendo dunque ben delineato in Costituzione, è regolato con maggiore precisione dai regolamenti parlamentari che vennero approvati per la prima volta nel 1971 e poi successivamente modificati nel 1988 e nel 1997². Il problema che affrontiamo in questo articolo si sostanzia a partire da questo assunto: i regolamenti parlamentari nacquero nel 1971 alla luce di un parlamentarismo compromissorio e proprio per questo necessitano oggi di essere reinterpretati conseguentemente ai recenti sviluppi culturali e politici. Per essere più precisi, i regolamenti del 1971 vennero elaborati quando

Paper proposto dalla prof. Marilisa D'Amico.

¹ M. Iacometti, *I presidenti di assemblea parlamentare* Milano, Giuffrè, 2001 p. 240

² Per quanto riguarda la Camera dei Deputati: Il Capo II è interamente dedicato al Presidente, all'ufficio di Presidenza, ed alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo. Secondo l'art. 8 "Il Presidente rappresenta la Camera".

Per quanto riguarda il Senato della Repubblica: il capo II e III riguardano rispettivamente la costituzione dell'ufficio di presidenza e delle attribuzioni della Presidenza.

il sistema politico italiano era, utilizzando la nota categoria di Giovanni Sartori, estremo e polarizzato, complicato dalla presenza di due partiti antisistema³. In quella fase della storia d'Italia la centralità del Parlamento e soprattutto di tutti i gruppi parlamentari al suo interno (almeno fino al 1988⁴) aveva adombrato ed indebolito il ruolo del Presidente di Assemblea. Contemporaneamente però, la debolezza dei governi esprimeva la necessità di un Presidente della Camera dotato di una forte legittimazione ed un diffuso riconoscimento istituzionale. In altre parole si potrebbe sostenere che i regolamenti parlamentari del 1971, consolidando un *modus operandi* che si era già radicato nel Parlamento italiano, rafforzavano il ruolo dei gruppi parlamentari, ma contemporaneamente creavano un Presidente di Assemblea come una figura dall'alto profilo simbolico⁵. Fu proprio in seguito a ciò che si consolidò la prassi di consegnare all'opposizione parlamentare la Presidenza di una delle due Camere⁶. La neutralità politica del Presidente dell'Assemblea parlamentare è confermata anche dal fatto che numerosi Presidenti della Camera dei Deputati sono successivamente diventati Presidenti della Repubblica, ruolo che, per definizione, rappresenta l'unità nazionale.

Come detto precedentemente, i testi normativi che regolamentano le Presidenze delle due Camere sono rimasti invariati dal 1971. Ciò nonostante si è assistito a notevoli trasformazioni riguardanti queste Istituzioni: quella più evidente è avvenuta dopo al 1993, in seguito al progressivo passaggio da un parlamentarismo compromissorio ad uno di tipo maggioritario.

Proprio in virtù di questo ragionamento, nel 1994, il centrodestra guidato da Berlusconi interruppe la prassi per cui il presidente di una delle due Camere sarebbe spettata all'opposizione. Questa medesima scelta venne riproposta del 1996 dallo schieramento opposto⁷. Fu un cambiamento dalla notevole importanza simbolica. Dopo il 1993, quando le due coalizioni politiche iniziarono a sfidarsi all'interno di un sistema politico tendenzialmente bipolare, accettarono implicitamente anche la trasformazione del ruolo del Presidente delle Assemblee. All'inizio dei mandati entrambe le Camere cessarono la ricerca di larghe intese per l'elezione dei rispettivi Presidenti, ma lasciando invariati i regolamenti parlamentari contribuirono a rendere ambigua le figure dei Presidenti di Assemblea.

L'imparzialità del presidente della camera

Già durante il periodo di vigenza dello Statuto Albertino il tema dell'imparzialità del Presidente di Assemblea rappresentava un nodo fondamentale per delineare il reale funzionamento delle Camere. L'art 10 del regolamento della Camera in vigore durante lo

³ La classificazione usata è di G. Sartori nei suoi numerosi e famosi studi sui sistemi di partito es. *Parties and Party Systems*. Cambridge University Press(1976) e *Teoria dei partiti e caso italiano*. Milano: SugarCo., (1982)

⁴ Nel 1988 alcune importanti novelle ai regolamenti parlamentari modificarono il funzionamento delle Camere, ad esempio facendo venir meno la necessità dell'unanimità dei gruppi parlamentari per fissare l'ordine del giorno.

⁵ Molti autori confermano questa interpretazione: tra gli altri A. Sciortino, *Il presidente di Assemblea Parlamentare*, Giappichelli (2002), M. Iacometti, *I presidenti di assemblea parlamentare* Milano, Giuffrè, 2001

⁶ Pertini fu il primo politico non democristiano a salire sullo scranno più alto di Montecitorio nel 1968, ma una volta consolidatosi un ruolo meno politico e più di rappresentanza del Presidente della Camera, la terza carica dello Stato andò a figure importanti del Partito Comunista Italiano (rispettivamente Ingrao, Nilde Iotti ed infine Giorgio Napolitano).

⁷ 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.

Statuto Albertino disponeva che se il presidente avesse voluto prendere parte alla discussione avrebbe dovuto lasciare lo stallo presidenziale⁸. Questa regola venne stabilita per ottenere una tutela quantomeno formale dell'imparzialità politica del Presidente della Camera dei Deputati, che era un deputato eletto nelle fila della maggioranza.

Il consolidarsi della tradizione di imparzialità e neutralità presidenziale si confermò grazie alla presidenza Crispi che fu il primo a rinunciare a prendere parte alle votazioni alla Camera. Lo stesso Crispi, in un discorso tenuto dallo scranno della presidenza, sostenne che *“la presidenza della camera deve essere una magistratura neutra nella quale si concentri tutta l'autorità del parlamento. Bisogna che alla suprema direzione dell'assemblea sia un uomo, il quale non appartenga a verun partito”*.

Sin dal periodo statutario dunque, la neutralità della presidenza della Camera è stata desunta da una consuetudine conseguente ai suoi compiti istituzionali più che da rigide disposizioni normative. Così varrà anche per il periodo repubblicano.

Rimane comunque l'evidenza della necessità di Presidenti di Assemblea percepiti imparziali rispetto ai giochi politici contingenti, in quanto il loro compito principale rimane quello di *rappresentare le camere*, che li hanno eletti⁹. Se i Presidente di Assemblea fossero uomini dell'opposizione invisi alla maggioranza ed al governo si esacerberebbero i rapporti politici tra i diversi gruppi parlamentari e tra le diverse istituzioni. Se fossero, invece, uomini della maggioranza non riconosciuti dall'opposizione, il rischio sarebbe quello che si attuino forme di grave ostruzionismo ai lavori del parlamento di quelle minoranze che non sentono tutelate le proprie prerogative costituzionali e contemporaneamente si incrinerebbe il consenso intorno alle istituzioni democratiche.

È però necessario ora fare un passo indietro provando ad indagare cosa si intenda con il concetto di neutralità ed imparzialità.

Nei casi di parlamentarismo maggioritario definiti organicamente sul modello Westminster la neutralità del presidente della camera si risolve nella sua capacità di essere un arbitro imparziale che favorisca la naturale dialettica maggioranza-opposizione. In questi casi la neutralità e l'imparzialità dell'organo si sostanziano nel non assumere decisioni di tipo arbitrario garantendo il funzionamento del Parlamento. Questo è ad esempio il *modus operandi* di *Speaker* inglese.

Nei sistemi in cui si è radicato un parlamentarismo di tipo compromissorio invece, il ruolo del Presidente di Assemblea, “schiacciato” dagli accordi dei gruppi parlamentari, si traduce nel controllo di legalità e correttezza delle procedure parlamentari¹⁰.

Proprio in questi sistemi, però, soprattutto quando è meno omogenea la cultura politica, si favoriscono le condizioni per la nascita di “istanze neutrali” a cui si ritiene di poter affidare il compito di risolvere conflitti politici particolarmente delicati.¹¹ Pare idoneo utilizzare in queste fattispecie la teoria del *potere neutrale* di Carl Schmitt: in questa prospettiva la neutralità non è più l'assenza di decisioni partigiane e politiche, ma si realizza in un processo di identificazione nell'interesse generale. Neutralità diventa allora unitarietà: *globalità che abbraccia i raggruppamenti contrapposti e che perciò relativizza in sé tutte le antitesi*¹². Secondo Carl Schmitt il potere neutrale non concorre con gli altri poteri dello stato, bensì ha il ruolo di mediare per conservare l'unità del sistema politico¹³. Non più la neutralità di un potere arbitro, ma la neutralità di un potere garante che assume decisioni

⁸ Il II comma dell'art 10: *“Egli non può pretendere la parola nella discussione, eccetto che presentarne lo stato, e ricondurla alla questione nel caso che se ne sia allontanata. Se egli desidera discutere è d'uopo che lasci lo stallo presidenziale, né può riprenderlo se la discussione sulla materia vertente non è terminata”*

⁹ Art. 8 comma I regolamento Camera dei Deputati ed art. 8 regolamento Senato dispongono che il Presidente rappresenta la Camera che lo ha eletto.

¹⁰A. Sciortino, *Il presidente di Assemblea Parlamentare*, Giappichelli (2002) p. 5

¹¹A. Sciortino, *Il presidente di Assemblea Parlamentare*, Giappichelli (2002)

¹² C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, trad it 1981, Milano

¹³ C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, trad it 1981, Milano

che tentano di portare a sintesi un potere politico. In questa ottica si comprende anche l'attribuzione di poteri di nomina dei componenti di alcune autorità amministrative indipendenti affidati agli stessi Presidenti di Assemblea. È proprio facendo leva sull'ampia legittimazione del Presidente della Camera che una parte della dottrina ha sostenuto che la sua funzione di garanzia possa estendersi oltre alla sfera strettamente parlamentare¹⁴.

Fino al 1993, quindi, il ruolo del Presidente di Assemblea in Italia rientrava pienamente nella logica del potere neutro, utile a portare ad unità un sistema politico "estremo e polarizzato". La neutralità dei Presidenti di Assemblea non poteva quindi essere letta come indifferenza rispetto agli interessi politici, ma riguardava la loro autonomia, la loro capacità di rappresentare tutta la Camera di appartenenza nel momento in cui dovevano effettuare le loro scelte¹⁵.

Da quando ha iniziato a consolidarsi un parlamentarismo di tipo maggioritario ed i Presidenti hanno iniziato ad essere espressioni delle maggioranze di governo, il concetto di neutralità è stato implicitamente reso più ambiguo.

La Costituzione italiana non specifica il *modus operandi* della neutralità del Presidente della Camera e quindi, non avendo regole specifiche da rispettare, diventa fondamentale la caratura individuale di colui che va a coprire il ruolo di rappresentanza dell'Assemblea elettiva¹⁶. Già dalla discussione sui regolamenti parlamentari si espresse il principio per cui la posizione presidenziale dipendeva soprattutto dalla personalità, notorietà, reputazione, capacità del Presidente e dal modo con cui se ne sarebbe avvalso¹⁷. Esso, quindi, non solo deve essere imparziale nell'adempimento dei suoi lavori, ma deve anche apparire tale. In una società in cui i *media* esibiscono quotidianamente le Istituzioni, rapportandole pressoché direttamente con i cittadini, questo ragionamento assume un'importanza crescente.

Un'ulteriore considerazione che aiuta a comprendere la trasformazione del ruolo dei Presidenti delle Assemblee. Riprendendo le parole dell'on. Bozzi, relatore della giunta per il regolamento della Camera dei Deputati, oltre alla caratura personale del Presidente anche un sistema di elezione a maggioranza più allargata possibile avrebbe aiutato a garantire la sua imparzialità. Questi sistemi elettorali, diversi tra Camera e Senato, sono disciplinati all'interno dei Regolamenti parlamentari del 1971, ma purtroppo non avevano previsto la possibilità che i sistemi elettorali del Parlamento si dotassero di *premi di maggioranza* capaci di facilitare il raggiungimento di maggioranze qualificate.

Qualche riflessione su queste prime conclusioni pare ora necessaria. Sicuramente dopo il 1993, in Italia, c'è stato il tentativo di avvicinarsi ad un modello di democrazia maggioritaria sul modello Westminster, ma appare altresì evidente come la cultura politica in Italia sia ancora molto differente rispetto a quella britannica. Numerosi studi, soprattutto politologici¹⁸, hanno evidenziato come la cultura politica ed istituzionale in Italia sia tuttora conflittuale e poco omogenea. Probabilmente per stabilizzare un sistema parlamentare fondato su queste caratteristiche sarebbe ancora appropriato un Presidente di Assemblea capace di rispondere alle esigenze di un "potere neutro" capace di rappresentare legittimamente l'intera Camera di appartenenza. Allo stesso modo non può sfuggire come la crisi di

¹⁴ Manzella, *Il Parlamento*. Il Mulino

Anche Nilde Iotti, in *Il politico* 1992, sosteneva che i Presidenti della Camera avrebbero potuto nominare autorità amministrative proprio in virtù della loro riconosciuta neutralità. Entrambi si riferivano sia al presidente di Camera che di Senato.

¹⁵ M. Iacometti, *I presidenti di assemblea parlamentare* Milano, Giuffrè, 2001

¹⁶ L'on Bozzi, relatore della giunta per il regolamento, nel suo intervento alla Camera sostenne che l'imparzialità del Presidente della Camera dipendeva in egual misura dalla maggioranza qualificata necessaria alla sua elezione e dalla personalità del Presidente.

¹⁷ M. Iacometti, *I presidenti di assemblea parlamentare* Milano, Giuffrè, 2001

¹⁸ Vedi A. Lijphart *Le democrazie contemporanee* Il Mulino (1998) e G. Sartori *Parties and Party Systems*. Cambridge University Press (1976)

legittimazione dei partiti politici, particolarmente evidente in Italia¹⁹, chiederebbe figure istituzionali salde e riconosciute da tutti, al di là delle vicende di contingenza politica. Dinanzi ad una retorica populista che ha sempre più radicamento nel nostro paese²⁰ e che quotidianamente tende a personalizzare anche le Istituzioni, sarebbe forse più conveniente che le figure istituzionali rispondessero tuttora ai requisiti che nel 1970 l'on. Bozzi aveva auspicato.

Il Presidente dell'Assemblea parlamentare è sfiduciabile? È necessario introdurre una forma di revoca al suo mandato?

Ad oggi non esiste alcuna forma di revoca per i Presidenti delle Assemblee Parlamentari né in Costituzione né nei regolamenti parlamentari od in altre fonti sub costituzionali.^{21 22}

L'art 94 della Costituzione prende in considerazione unicamente i casi di sfiducia nei confronti dell'intero esecutivo. Si tratta dunque di una sfiducia collettiva e politica, che ovviamente non è comparabile con l'ipotesi di revoca di cariche istituzionali²³.

In relazione all'idea di poter revocare giuridicamente il Presidente di Assemblea, la dottrina si è divisa più volte. Coloro che hanno sostenuto la necessità di attivare la responsabilità presidenziale attraverso il meccanismo fiduciario²⁴ sono partiti dalla considerazione che la sfera di attribuzioni del Presidente sia funzionalmente autonoma rispetto a quella della stessa assemblea²⁵. Di conseguenza si potrebbe valutare l'operato del Presidente in relazione agli interessi che egli deve rappresentare. La stessa dottrina sostiene che la medesima neutralità del potere del Presidente deve poter essere sottoposta a controllo²⁶. Siccome la durata della carica è indeterminata, nascerebbe di conseguenza l'esigenza di

¹⁹ Esiste un'ampia bibliografia sulla crisi della politica rappresentativa. M. Salvadori *Democrazie senza democrazia*, La Terza (2006), C. Crouch *Postdemocracy* Laterza (2003), P. Ginsborg *La democrazia che non c'è*. Einaudi (2006); Eisenstadt *I paradossi della democrazia* Il Mulino (1999)

²⁰ Tra i testi e gli articoli più recenti riguardo all'avanzare dei populismi nei sistemi democratici A. Capelli *Gli anticorpi della democrazia, contro il populismo dell'Italia contemporanea* in *Argomenti Umani* n 12 (2010) Il Ponte; Meny-Surel *Populismo e democrazia* Il Mulino; A. Mastropaolo *La mucca pazza della democrazia*, Bollati Boringhieri; J. Lukacs, *Democrazia e populismo* Longanesi; P. Taguieff *L'illusione populista* Bruno Mondadori Editore

²¹ Tendenzialmente la durata in carica del Presidente di assemblea coincide con la durata della legislatura e *prorogatio*. A. Sciortino (2002) cit. pagina 171

²² L'unico precedente in qualche modo comparabile alla tensione che sta colpendo la Camera dei Deputati in relazione al suo conflitto con il Presidente Fini, è quando nel 1968 Pertini, deputato per il Partito Socialista Unitario, venne eletto presidente della camera dei deputati con 364 voti su 583 elettori. L'anno successivo finì l'esperienza di unificazione tra socialisti e socialdemocratici e Pertini rimise il mandato affidatogli dalle Camere "per correttezza" visto che si era modificata la situazione politica. Il dibattito successivo che si tenne alla camera confermò con larga maggioranza la fiducia istituzionale nei confronti del suo presidente che poté tornare sullo scranno della Presidenza.

²³ Come noto, in Italia è stata recentemente accettata la sfiducia individuale sia nei riguardi di un singolo ministro che nei confronti di un sottosegretario. Nel 1995 la Corte Costituzionale, a seguito del conflitto di attribuzione sollevato dal guardasigilli Mancuso contro la decisione del Senato della Repubblica di sfiduciarlo individualmente, ha ritenuto che la sfiducia individuale si inquadri nella forma di governo parlamentare costituzionale. Si tratta però unicamente di sfiducia politica.

²⁴ G. Ferrara, *Il presidente di assemblea parlamentare* Milano, Giuffrè 1965; Ciaurro, *Le istituzioni parlamentari*, Milano Giuffrè (1982); Tosi, *Diritto parlamentare* Milano Giuffrè (1974)

²⁵ A. Sciortino, *Il presidente di Assemblea Parlamentare*, Giappichelli (2002)

²⁶ G. Ferrara, *Il presidente di assemblea parlamentare* Milano, Giuffrè 1965 Sia la maggioranza che la minoranza avranno interesse ad un presidente neutrale.

verificare la permanenza della relazione rappresentative presidente-assemblea²⁷ e quindi sarebbe utile poter verificare la continuazione del rapporto di rappresentanza con la possibilità di revocare il Presidente²⁸.

Non tutta la dottrina concorda, come detto, su questo punto²⁹. Anzitutto alcuni autori non ritengono che il Presidente esprima una volontà politica propria, separata dall'Assemblea. Inoltre il rischio è sottoporre la legittimazione del Presidente a variazioni di maggioranze politiche improvvisate. Dal punto di vista tecnico poi, tutte quelle disposizioni che regolano le modalità procedurali relative al suddetto strumento non sarebbero applicabili.

In altre parole si può osservare che i nodi problematici relativi alla configurabilità della responsabilità politica a carico del Presidente d'Assemblea sono legati alla posizione e al ruolo costituzionale che a questi viene riconosciuto nel sistema³⁰. È pertanto evidente che un eventuale rapporto fiduciario Presidente - Assemblea sarebbe molto diverso rispetto al rapporto politico che esiste tra Governo - Assemblea.

Nel caso della Presidenza di Assemblea, il tema non è la sua responsabilità dinnanzi alla maggioranza che lo ha eletto, bensì la capacità di godere un diffuso riconoscimento da parte dell'organo chiamato a rappresentare³¹. Come abbiamo già notato, il Presidente di Assemblea non solo incarna la volontà manifestatasi all'interno dell'organo presieduto, ma deve ritenersi portatore degli interessi politico costituzionali propri di ciascun ramo del parlamento³².

Per questo riteniamo che se una Camera decidesse di non riconoscere più il proprio Presidente come legittimo rappresentante sarebbe importante che questa possa non solo esprimerne il disaccordo³³, ma anche decidere di revocarne il mandato. Tale revoca dovrebbe essere ovviamente inserita all'interno dei regolamenti parlamentari e quindi non sarebbe affatto necessario modificare la Costituzione o ricorrere ad una legge costituzionale.

Sarebbe politicamente significativo se una modifica di tale spessore simbolico avvenisse con la più ampia maggioranza possibile, senza appoggiarsi alla sola maggioranza assoluta richiesta dalla Costituzione per la modifica dei regolamenti parlamentari. Stiamo pensando ad una forma di sfiducia che non dovrebbe avvenire solo per violazione delle regole, ma anche nel caso la maggioranza della camera percepisse come *partisan* il suo Presidente e non ritenesse di poter proseguire i lavori parlamentari con le garanzie necessarie.

La proposta di revoca non potrebbe ovviamente giungere dal governo, ma da una maggioranza qualificata dei membri dell'Assemblea (ad esempio lo stesso quinto richiesto per i referendum costituzionali). Essa dovrebbe essere motivata politicamente e dovrebbe contenere le cause per cui il Presidente non sarebbe più in grado di rappresentare

²⁷ La durata non predeterminata della carica depone nel senso di una più stringente applicazione del principio secondo il quale il rapporto di rappresentanza politica può sussistere solo se vi siano gli strumenti per verificare il perdurare del rapporto

²⁸ Secondo Ferrara, *Il presidente di assemblea parlamentare* Milano, Giuffrè 1965, il procedimento di risoluzione del rapporto potrebbe prendere avvio da uno dei gruppi parlamentari sia di maggioranza che di opposizione. Nel caso di contrasto tra gli atti del Presidente e la sua supposta neutralità. La responsabilità presidenziale può essere fatta valere anche quando non vi è una violazione diretta delle norme sub costituzionali. Il conseguente giudizio di responsabilità mira a valutare l'idoneità del Presidente della Camera a conservare la titolarità di rappresentanza con l'organo che presiede.

²⁹ E. Vozzi, Sorrentino *Presidente della repubblica e presidenti delle camere* in Lucani, M. Volpi, M., (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997,

³⁰ A. Sciortino, *Il presidente di Assemblea Parlamentare*, Giappichelli (2002) p. 178

³¹ Ciaurro, *Presidenti delle assemblee parlamentari* in *Enciclopedia Giuridica Treccani* vol. XXIV, Roma, 1991

³² A. Sciortino, *Il presidente di Assemblea Parlamentare*, Giappichelli (2002)

³³ Il presidente può chiedere di verificare il consenso sui suoi atti oppure nella discussione del bilancio interno.

l'Assemblea nella sua integrità. Il Presidente si potrebbe ritenere revocato se così votassero almeno i due/terzi dei membri della Camera dei Deputati o la maggioranza assoluta del Senato (le stesse percentuali sufficiente a contribuire alla loro elezione al primo turno), ma sarebbe auspicabile che sia la maggioranza che l'opposizione provassero a concordare su nomi il più possibile condivisi.

Conclusioni

Il "caso Fini" sta scuotendo l'arena politica italiana da alcuni mesi. Eletto come Presidente della Camera dei Deputati con i soli voti della maggioranza ora è passato, fondando un suo partito, all'opposizione. Senza volerlo, ha positivamente portato un maggiore equilibrio nella ripartizione delle cariche istituzionali. Ciò in Italia rimane un dato positivo perché manca ancora una cultura politica ed istituzionale largamente condivisa: è quindi un fattore apprezzabile che si evitino concentrazioni di potere istituzionali in un'unica maggioranza. L'elezione del Presidente della Camera (e quindi anche del Senato) con i soli voti della maggioranza, come avviene nelle democrazie maggioritarie, infatti non si confà ancora ad un sistema politico frammentato e disgregato come quello italiano. Sarebbe più conveniente allora ritornare alla vecchia consuetudine di lasciare la Presidenza di una delle Assemblee a politici di caratura istituzionale che provengono dai partiti o dalla storia dell'opposizione.

Detto questo il problema naturalmente conseguente è che gli uomini dell'opposizione che coprono ruoli di Stato fortemente rappresentativi non possano essere in forte contrasto politico con la maggioranza che governa. Questo serve solo a creare attriti ulteriori tra le coalizioni politiche e anche tra i poteri statali. Ruoli istituzionali di questa importanza dovrebbero andare a personaggi dell'opposizione le cui qualità istituzionali siano apprezzate anche dalla maggioranza.

Per risolvere situazioni come quella attuale, in cui si è rotto il rapporto di stima tra la maggioranza ed il Presidente dell'Assemblea sarebbe utile pensare di introdurre nei regolamenti parlamentari una forma di revoca del Presidente da votare a larga maggioranza.

In tempo di crisi della politica diventa centrale che le Istituzioni repubblicane contribuiscano a legittimare il Parlamento e non a trasformarlo in un'arena di scontri continui. Anche in questo ambito però, purtroppo, qualsiasi intervento normativo rischierebbe di risultare inutile se non fosse accompagnato da una differente cultura istituzionale.

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Milano