

**Quando l'imparzialità diventa potere
(a proposito delle recenti elezioni dei Presidenti di Assemblea)**

di Chiara Bergonzini *

(28/05/2006)

Le recenti vicende relative all'elezione dei Presidenti di Assemblea per la XV legislatura - adeguato *sequel* di una campagna elettorale unanimemente definita come una delle più "avvelenate" della storia repubblicana - forniscono a chi osserva le dinamiche parlamentari alcuni interessanti spunti di riflessione.

Innanzitutto, da diverse parti sono stati avanzati dubbi sulla regolarità delle procedure seguite nel corso delle operazioni di voto, con particolare - ma non esclusivo - riferimento all'espedito cui i partiti (sicuramente quelli del centro-sinistra, di cui sono note anche le diverse "varianti", ma secondo alcuni cronisti anche della coalizione avversaria) sono ricorsi per rendere "riconoscibili" i voti attribuiti ai propri candidati: l'adozione di una formula diversa per ogni gruppo parlamentare può in effetti apparire, come è stato largamente sottolineato dai senatori del centro-destra durante le sedute d'Assemblea, una violazione della segretezza del voto.

Ma ad una riflessione più approfondita la questione sembra ridimensionarsi, se non sul piano dell'immagine - certamente poco edificante - offerta dalle Camere all'opinione pubblica, almeno dal punto di vista della legittimità procedurale. A meno di ipotizzare, infatti, che *ogni* senatore del centro sinistra abbia reso in qualche modo riconoscibile la propria scheda (ed in questo caso bisognerebbe anche individuare il soggetto in grado di controllare ogni "segno"), non sembra che il fatto di scrivere il nome "per gruppi" possa costituire violazione del principio di segretezza, perché il metodo adottato non consente di sapere "chi ha votato per chi", ma solo se il numero di voti attribuibili ad un determinato gruppo corrisponde alla sua consistenza in seggi.

Per porre un termine di confronto, si tratta di una situazione ben diversa da quella che si verificava prima della battaglia radicale per l'introduzione delle cabine elettorali alla Camera, alla fine degli Anni Settanta: fino a quel momento il voto era stato davvero *en plein air*, dato che almeno i colleghi collocati sugli scranni vicini a quello del votante erano materialmente in grado di vedere quale nome un parlamentare scriveva sulla scheda. Nelle recenti vicende, invece, si è trattato solamente di verificare se "i conti tornavano"; e, in ogni caso, non è dato sapere se un esponente del centro-destra abbia votato allo stesso modo di un gruppo di maggioranza, magari compensando, così, qualche "diserzione". Si tratta, insomma, di un sistema che può forse apparire utile come strumento di pressione sui membri dei diversi gruppi, ma non come effettivo metodo di verifica della fedeltà dei parlamentari; è certamente un sintomo della fragilità della coalizione uscita vincitrice dalle urne, che teme i "franchi tiratori" sin dall'inizio della legislatura e per un passaggio cruciale come l'elezione della seconda carica dello Stato, ma non sembra realizzare alcuna violazione dei principi costituzionali.

Considerazioni dello stesso tenore valgono, e a maggior ragione, per il secondo profilo di irregolarità segnalato da diversi commentatori, ovvero l'irrituale dibattito iniziato nel corso della seconda chiama da alcuni senatori dell'opposizione e ammesso dal Presidente *pro tempore* a seguito della presentazione, tramite il Segretario Generale, delle relative richieste di intervento. Un'innovazione della prassi, perché il Senato è tradizionalmente considerato, in quella sede, solamente un seggio elettorale, la cui unica attività dovrebbe consistere nel portare a termine le operazioni di voto il più velocemente possibile.

Un simile comportamento rivela chiaramente l'intento ostruzionistico di ritardare la (del resto inevitabile) elezione dell'esponente di centro-sinistra, e di farlo durante una diretta televisiva che ha amplificato alla massima potenza qualsiasi temeraria affermazione pronunciata nel corso dello pseudo-dibattito; riflette certamente una scarsissima - per non dire nulla - coscienza della delicatezza del momento istituzionale e della necessità di mantenere, almeno in tali passaggi, un certo grado di decoro. Ma anche in questo caso non sembra possibile individuare in esso alcun tipo di violazione, soprattutto se si considera che la *ratio* della tradizione di "votare e basta" è quella di salvaguardare, sin dalla fase genetica, la posizione *super partes* di coloro che risultano eletti: nel momento in cui le candidature vengono anticipate, discusse e ufficializzate sino a diventare "di bandiera", perché preoccuparsi se esse diventano occasione di dibattito anche in Aula? Senza contare, peraltro, che nelle aule parlamentari si verificano sistematicamente irregolarità ben più gravi, alcune delle quali classificate come *interna corporis* dalla stessa Corte Costituzionale: una per tutte le

famose - e non certo abbandonate - pratiche dei cd. "pianisti".

E' in realtà su un piano più generale che le elezioni dei Presidenti avvenute il 28 e 29 aprile 2006 sembrano acquistare maggiore rilevanza, perché confermano l'equazione tra regime bipolare ed estrazione maggioritaria delle cariche in questione: nonostante le critiche rivolte all'identico atteggiamento adottato, nella legislatura appena conclusa, dall'ex maggioranza di centro-destra, i nuovi vincitori non hanno esitato un istante a dichiarare di "avere diritto" di collocare, sugli scranni più alti delle Camere, propri esponenti, chiudendo definitivamente in una parentesi la figura di Presidente *super partes* ereditata dal periodo della cd. "centralità parlamentare".

La determinazione con cui il centro-sinistra ha perseguito l'obiettivo (rinunciando, tra l'altro, ad un voto sicuro al Senato) conferma una tendenza che, nata verso la metà degli Anni Novanta, si è palesata in tutta la sua evidenza in alcuni controversi passaggi della legislatura appena conclusa: i Presidenti di Assemblea, ben lungi dalle figure di "arbitri imparziali" che la dottrina tramanda, sono divenuti in breve tempo elementi essenziali per l'attuazione dell'indirizzo governativo, cui una maggioranza non può in alcun modo rinunciare.

Sono, insomma, potenti. E non si tratta della cd. "*moral suasion*", tanto evocata negli ultimi anni, ma di quello che gli studiosi della figura hanno definito potere di "direzione dell'*iter legis*", che si sostanzia nella competenza presidenziale - esclusiva - di interpretazione dei regolamenti e delle prassi relative: "Il diritto parlamentare è quello che i presidenti delle due Camere, nella loro funzione di *juris dictio*, dicono che sia" (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna 2003, 51). Attribuzione che è stata progressivamente rafforzata, soprattutto in chiave antiostruzionistica, nella successione delle novelle regolamentari: facendo leva sulla nozione di Presidente "mediatore" (nata dalla concreta necessità di consentire un minimo di efficienza ai lavori delle Camere, in un sistema in cui nessuno aveva forza numerica sufficiente a decidere in modo autonomo e perciò costantemente a rischio di paralisi) sono stati infatti assegnati ai Presidenti poteri cruciali e, soprattutto, insindacabili. Questi ultimi, nel momento in cui gli equilibri politici sono mutati sino ad assumere l'attuale assetto bipolare, si sono rivelati in tutta la loro incisività, amplificando ulteriormente la forza numerica delle maggioranze di governo: sono gli organi di vertice delle Assemblee che avallano, sia pure per omissione, il perpetuarsi di prassi palesemente contrarie alla Costituzione, come la "legislazione per maxi emendamenti" o la "scomparsa" della fase referente, tanto utilizzate dai Governi precedenti per giungere all'approvazione di atti normativi considerati fondamentali; sempre i Presidenti, al Senato, hanno consentito forzature procedurali come l'applicazione del cd. "principio" della prevalenza del calendario sull'ordine del giorno. Per non parlare, poi, della competenza presidenziale, formalmente residuale ma spesso decisiva nella pratica, in materia di programmazione dei lavori.

Di ciò i partiti appaiono perfettamente consapevoli, così come lo sono i soggetti chiamati a ricoprire l'incarico, nonostante le ripetute promesse di "imparzialità" (tipicamente: *Sarò il Presidente di tutti*). Per questo l'elezione è apparsa, soprattutto in alcuni momenti della seconda chiama, una vera e propria battaglia: in quei momenti, all'interno delle Assemblee, si stava decidendo chi avrebbe avuto il dominio delle procedure e, quindi, la possibilità di plasmarle secondo necessità.

Un'ultima osservazione. I poteri e l'autonomia di cui godono attualmente i Presidenti di Assemblea, nella perdurante assenza di qualsiasi tipo di controllo e responsabilità, sono tali da consentire a chi ricopre la carica di adottare, eventualmente, una *propria* linea di condotta, indipendente sia dalla maggioranza che dall'opposizione. E ciò potrebbe avvenire nell'auspicabile direzione di un rinnovamento dei meccanismi parlamentari come quello recentemente indicato da Andrea Manzella su *La Repubblica* (*I tre obiettivi del Parlamento*, 27/04/06), se i Presidenti decidessero di privilegiare il proprio "ruolo istituzionale" rispetto al piano strettamente politico; ma potrebbe anche, soprattutto alla Camera, portare ad una maggioranza "ostaggio" del gruppo di appartenenza del Presidente che, ad esempio impedendo le decisioni sulla programmazione all'interno della Capigruppo, consegnerebbe al vertice dell'Assemblea - per regolamento - le decisioni sulla scansione dei tempi parlamentari, fornendogli un formidabile strumento di pressione sull'intera coalizione e sul suo *leader*.

Impossibile prevedere ora come evolverà lo scenario politico, e se i vertici delle Assemblee decideranno - finalmente - di agire per la tutela dell'istituzione che presiedono; ma se sceglieranno la facile strada dell'acquiescenza a prassi già formate, una parte della responsabilità per l'ulteriore degrado del Parlamento ricadrà certamente anche su di loro.

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale - Università di Ferrara