

**Riflessioni sulla presidenza di Assemblea parlamentare in età statutaria nel quadro della forma di governo italiana, a partire dal volume di Giampiero Sica, “Prove di fiducia. Il presidente della Camera e il parlamento nel periodo statutario”, Carocci, Roma, 2021, pp. 1-221**

VINCENZO CASAMASSIMA\*

---

**Indice** disponibile all’indirizzo:

[www.carocci.it/index.php?option=com\\_carocci&task=schedalibro&Itemid=72&isbn=9788829005550](http://www.carocci.it/index.php?option=com_carocci&task=schedalibro&Itemid=72&isbn=9788829005550).

**Data della pubblicazione sul sito:** 23 luglio 2021

**Suggerimento di citazione**

V. CASAMASSIMA, *Riflessioni sulla presidenza di Assemblea parlamentare in età statutaria nel quadro della forma di governo italiana, a partire dal volume di Giampiero Sica, “Prove di fiducia. Il presidente della Camera e il parlamento nel periodo statutario”, Carocci, Roma, 2021, pp. 1-221, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).*

---

\* Professore associato di Diritto costituzionale nell’Università degli studi del Sannio, Benevento. Indirizzo mail: [casamassima@unisannio.it](mailto:casamassima@unisannio.it).

1. Il recente volume di Giampiero Sica, *Prove di fiducia. Il presidente della Camera e il parlamentarismo nel periodo statutario*, pubblicato nel 2021 per i tipi dell'editore Carocci, affronta un tema centrale per la riflessione dei costituzionalisti e degli storici delle istituzioni politiche, quale è quello della forma di governo e della sua conformazione nel contesto dell'Italia pre-repubblicana. Lo fa – è ciò costituisce una delle principali ragioni di interesse e un profilo di originalità dell'opera – focalizzando l'attenzione sulla figura del presidente della Camera dei deputati, cioè del ramo elettivo del Parlamento dell'Italia statutaria, con un approccio diverso da quello proprio delle più diffuse trattazioni relative a tale tema. Il presidente della Camera, come si dirà meglio più avanti, non è infatti preso in considerazione dal punto di vista più specificamente proprio del diritto parlamentare, cioè soffermandosi sul ruolo esercitato nel quadro dell'organizzazione e del funzionamento dell'assemblea dal medesimo presieduta. Tale profilo non viene ignorato e risulta opportunamente richiamato in diversi punti del libro, ma resta secondario rispetto al tema della collocazione del presidente di Assemblea all'interno delle dinamiche della forma di governo e del significato da riconoscersi alla sua elezione e alle vicende che possono caratterizzare il suo mandato.

Dopo la Prefazione di Gaetano Azzariti, in cui si sottolinea, tra l'altro, l'utilità di analisi che, come quella operata da Sica, considerino profili particolari del parlamentarismo<sup>1</sup>, il libro si articola in tre parti: la prima parte, "Il Parlamento nello Statuto albertino", è dedicata ad un inquadramento generale della questione della forma di governo italiana nel periodo statutario, delineando i profili essenziali del rapporto tra lettera dello Statuto albertino e concreti sviluppi della prassi, attraverso il confronto con gli approdi del dibattito scientifico in materia; la seconda parte, "I presidenti della Camera dei deputati dal 1848 al 1943", che rappresenta quella più corposa, al centro della ricerca di Giampiero Sica, è dedicata ad un'analisi del funzionamento concreto della forma di governo e, al suo interno, del ruolo della Camera elettiva, attraverso lo studio, in particolare, del

---

<sup>1</sup> G. AZZARITI, *Prefazione*, in G. SICA, *Prove di fiducia. Il presidente della Camera e il parlamentarismo nel periodo statutario*, Carocci, Roma, 2021, p. 9, notato come non manchino ricostruzioni di carattere generale sulle trasformazioni dei rapporti tra legislativo ed esecutivo, rileva che «molta meno consapevolezza [...] è dato riscontrare sulle ragioni storiche e strutturali che si pongono alla base di una crisi del parlamentarismo contemporaneo che – per dirla con Carl Schmitt – ha finito per eroderne le sue stesse "condizioni storico-spirituali"», cosicché «in questa situazione d'incertezza più che andare alla ricerca di un modello generale di Parlamento, più delle ricostruzioni sistematiche, possono servire esami su profili specifici, tasselli di un mosaico, che possono farci comprendere i caratteri, le costanti le lente mutazioni storiche dell'istituzione parlamentare».

significato fiduciario che l'elezione del presidente della Camera ha a lungo rivestito; la terza ed ultima parte del volume, "I caratteri del presidente statutario", è finalizzata a tirare sinteticamente le fila del percorso analitico seguito lungo le pagine precedenti, mettendo a fuoco le nozioni di "politicità" e "imparzialità" della presidenza d'Assemblea (con specifico riguardo per quella della Camera) in età statutaria, che assumono valenze in parte differenti da quelle assunte, successivamente, durante il periodo repubblicano.

Come ben evidenziato dal titolo del volume, "Prove di fiducia", in mancanza di procedure fiduciarie "codificate" a livello normativo (lo Statuto del resto disegnava una forma di governo diversa da quella parlamentare) e a lungo anche di prassi, l'elezione del presidente della Camera si è peculiarmente configurata come uno dei momenti (forse il più importante) in cui la sussistenza del rapporto fiduciario tra Governo e assemblea elettiva poteva essere verificata. Nell'ambito delle dinamiche di un sistema di governo che non è mai riuscito a superare i confini di un parlamentarismo "dualista", concorrevano, come si vedrà, a determinare ciò sia la sostanziale legittimazione regia di cui il Governo era dotato, la quale rendeva costituzionalmente non indispensabile una manifestazione fiduciaria espressa da parte della Camera, sia la particolare configurazione del funzionamento della Camera (e, in particolare, l'articolazione della legislatura in "sessioni"), che si intrecciava con il riconoscimento alla Corona di rilevanti ed incisivi poteri di regolazione della vita parlamentare.

È il caso a questo punto di soffermarsi specificamente su questioni che ci si è sopra limitati ad evocare in termini generali.

2. Il punto di partenza del lavoro di Sica, come già accennato, è costituito dalla riflessione intorno alla natura della forma di governo dell'Italia liberale. La lettera dello Statuto parlava, come è noto, di «Governo Monarchico Rappresentativo» (art. 2): al Re appartenevano in via esclusiva il potere esecutivo e una posizione di primazia in materia di politica estera e militare (art. 5), il potere di concorrere decisamente all'attività legislativa mediante i poteri di sanzione e promulgazione delle leggi (artt. 3 e 7) e di incidere sul funzionamento delle Camere attraverso l'esercizio dei poteri di convocazione delle Camere, di proroga delle sessioni, di scioglimento della Camera dei deputati (art. 9); alle Camere (lo Statuto non si riferiva espressamente al "Parlamento") competeva l'esercizio, insieme al Re, del potere legislativo (art. 3), di quello di dare il proprio assenso a «i trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato» e di quello, fondamentale, di approvare i bilanci, la cui legge di approvazione doveva, significativamente, essere «presentata prima alla Camera dei Deputati» (art. 10). Alla luce di ciò, la rappresentatività di cui era portatrice la Camera dei deputati, in quanto assemblea elettiva, risultava inquadrata all'interno di un sistema di governo corrispondente, secondo un'impostazione preminente in dottrina, al modello del

“governo costituzionale puro”. Un modello, questo, che non traduce la rappresentanza (politica), la quale è stata recentemente definita quale «capacità di azione dell’assemblea come interprete della volontà del gruppo sociale di riferimento»<sup>2</sup>, in una diretta capacità di incidere sulle dinamiche della funzione di governo.

Non può però negarsi che i poteri conferiti alle Camere, e soprattutto alla Camera dei deputati, introducessero una limitazione significativa all’esercizio di quelli propri della Corona. È stata richiamata in proposito, muovendosi dalla considerazione del primo decennio circa di operatività del sistema di governo introdotto nel 1848, la nozione di «monarchia limitata», caratterizzata da «un punto di equilibrio relativamente stabile tra la partecipazione della monarchia, e dei gruppi sociali di riferimento da un lato, alla direzione politica dello Stato, e l’affermarsi del principio di rappresentanza, e dei gruppi sociali di riferimento, nell’ambito del potere legislativo e, attraverso di esso e delle funzioni riconosciute dallo statuto, fino ad una concorrente partecipazione loro alla direzione politica stessa, dall’altro»<sup>3</sup>. A partire da questo assetto che – si è detto – si discosterebbe invero, secondo tale approccio, dallo stesso modello del governo costituzionale puro, mancando i presupposti di una rigorosa applicazione del principio di divisione dei poteri<sup>4</sup>, si è andata producendo un’evoluzione in senso parlamentaristico della forma di governo.

Proprio sulla lettura di questa evoluzione e sui suoi esiti il volume recensito concentra l’attenzione nella sua prima parte, delineando nei suoi tratti fondamentali, attraverso il confronto con le posizioni espresse nell’ambito dell’ampio dibattito scientifico in materia, il quadro concettuale entro cui si muovono le analisi svolte nel resto dell’opera. Sono individuate dall’autore, nell’ambito della rilevante letteratura storica e costituzionalistica su questi temi, le posizioni di coloro che ritengono essersi prodotto immediatamente o quasi, dopo l’entrata in vigore dello Statuto albertino nel 1848 come costituzione del Regno sabauda, il passaggio al regime parlamentare e quelle di coloro che, invece, sottolineano come tale trasformazione non si sia mai realizzata compiutamente. Mentre certamente, come rilevato, tra gli altri, da Paolo Colombo, non può condividersi la tesi che si sia determinato un rapidissimo passaggio al governo

---

<sup>2</sup> A. MANZELLA, *Elogio dell’assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020, p. 11.

<sup>3</sup> S. LABRIOLA, *Storia della Costituzione italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995, p. 47.

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 48, il quale afferma che «in conclusione, la forma di governo del Regno di Sardegna appare sostanzialmente foggiate sulla intesa tra la corona e il parlamento, alla prima essendo riservato il predominio non esclusivo nel potere esecutivo, e così, con le stesse caratteristiche e misura, al secondo nel potere legislativo».

parlamentare<sup>5</sup>, secondo Sica «il fatto che molti autori evidenzino l'effettiva sussistenza, durante il periodo statutario, di un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento non significa che quegli stessi autori neghino l'esistenza di un analogo rapporto fiduciario tra re e Governo o il ruolo fondamentale del sovrano nello sviluppo del sistema costituzionale»<sup>6</sup>.

La conformazione dualistica del parlamentarismo maturato nel corso del periodo statutario, che ha fatto parlare, per esempio, di «regime pseudoparlamentare»<sup>7</sup> o di «regime parlamentare limitato»<sup>8</sup>, mentre altri sottolineano l'importanza delle tendenze assembleariste della forma di governo italiana del tempo<sup>9</sup>, non esclude dunque che si possa appunto legittimamente

---

<sup>5</sup> P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. 74, nota che «il parlamento non riesce del tutto a prevalere, né in quel momento né mai», ragion per cui «porsi l'obiettivo di individuare il momento esatto in cui lo Statuto dà vita ad una forma di governo compiutamente parlamentare origina un falso problema, con ogni probabilità insolubile».

<sup>6</sup> G. SICA, *Prove di fiducia*, cit., p. 22. La persistenza del ruolo sostanzialmente rilevante del Re all'interno delle dinamiche della forma di governo è sottolineata, tra gli altri, da U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 52, il quale rileva che «a differenza di immagini diffuse, la corona ha conservato sempre poteri non si sola forma ma di partecipazione sostanziale all'attività di governo, con un'ingerenza che nasceva dal fatto che questo era responsabile davanti al parlamento ma anche direttamente verso il re», aggiungendo che «si è trattato di un'ingerenza non generale e non costante, nella quale è impossibile indicare un'esatta distinzione di funzioni tra i due organi, e che gli osservatori più fini come Orlando e un altro costituzionalista, Emilio Crosa, hanno indicato come una sorta di fusione tra due volontà "indivisibili", benché in realtà diversamente influenti l'una piuttosto che l'altra nelle diverse ipotesi».

<sup>7</sup> G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Corbaccio, Milano, 1995, in particolare, pp. 139 ss.

<sup>8</sup> Secondo S. LABRIOLA, *Storia della Costituzione italiana*, cit., p. 104, nel quadro di quella che viene definita la «prima costituzione rappresentativa», instauratasi, sul piano sostanziale, come prodotto di trasformazioni della forma di governo determinatesi dopo l'unificazione italiana, si può parlare di «governo parlamentare limitato» a proposito di un assetto contraddistinto da «il mantenimento, rispetto al regime costituzionale del Regno di Sardegna, del carattere selettivo e socialmente delimitato del corpo elettorale, l'accrescimento del ruolo politico ed istituzionale della rappresentanza, la devoluzione agli organi rappresentativi della funzione di indirizzo in via principale ma non esclusiva, la devoluzione ad organi non rappresentativi, e quindi alla corona, di potestà residue, enumerate, pertinenti la medesima funzione».

<sup>9</sup> Così A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2011, p. 24, secondo cui «pur consapevoli della difficoltà di distinguere fra le forme di governo parlamentari si può giungere alla conclusione che, in realtà, la forma di governo che ha contraddistinto l'Italia fino all'avvento del fascismo ha avuto le caratteristiche della forma

parlare di “parlamentarismo”, per quanto distante dall’approdo monistico proprio, già nella seconda parte del XIX secolo, in forme differenti, del Regno Unito e della terza Repubblica francese. Come è stato infatti rilevato, «paiono [...] eccessivi i tentativi di ridimensionare la portata di taluni elementi ascrivibili ad una forma di relazione fiduciaria che si vennero comunque a determinare – se pure in via embrionale e attraverso il controllo in via successiva – tra Governo e Parlamento, non foss’altro perché non sarebbero altrimenti spiegabili gli appelli di fine secolo per il recupero dei tratti salienti della monarchia costituzionale pura»<sup>10</sup>.

3. Sica, a fronte di ciò, non cade nella tentazione di adottare l’idealtipo del parlamentarismo monista come termine di paragone rispetto al quale “misurare” l’esperienza italiana al fine di evidenziarne i “difetti”. L’adozione di un approccio attento alla concretezza storica della suddetta esperienza non esclude, però, la necessità di tenere presenti – usando un’espressione che non integri un giudizio di valore – i “tratti distintivi” del parlamentarismo italiano di età statutaria, i quali hanno contribuito in maniera molto significativa, insieme a fattori di natura eminentemente politica, a definire i caratteri del rapporto di fiducia tra Parlamento (*rectius* Camera dei deputati) e Governo. Siamo parlando, d’altronde, di un Governo che, come è noto, in quanto organo collegiale, era sconosciuto allo Statuto, così come sconosciuta era la figura del Presidente del Consiglio.

Lo Statuto albertino si riferiva infatti soltanto ai singoli Ministri (art. 65), i quali, ex art. 67, «sono responsabili», senza che fosse precisato in quali termini e nei confronti di chi, lasciando che gli stessi oscillassero, per così dire, tra fedeltà al sovrano/responsabilità nei suoi confronti e potenziale responsabilità nei confronti del Parlamento in riferimento ad atti di cui il Re, la cui persona era definita «sacra e inviolabile» (art. 4), non poteva essere chiamato direttamente a rispondere. In tale contesto, mentre l’esercizio dei poteri di prerogativa regia spettanti al sovrano in materia di politica estera e militare (art. 5) consentiva nella prassi di sottrarre

---

assembleare, non quella del regime parlamentare di gabinetto», dovendosi aggiungere che «peraltro, fu proprio il permanere dell’influenza della Corona che spinse la classe dirigente del governo ad accentuare, come contrappeso, l’influenza della Camera dei deputati, su cui appoggiarsi nella ricerca di spazi di autonomia», mentre «viceversa erano gli eccessi assemblearisti che portavano a invocare, con il “Torniamo allo Statuto” (titolo del celebre articolo di Sidney Sonnino nella Nuova Antologia del 1897), il recupero dei poteri della Corona», potendosi, secondo l’Autore, d’altra parte, affermare che «la deriva assembleare e l’influenza del Capo dello Stato sono fenomeni che tendono a cumularsi fra loro tendendo quest’ultima a manifestarsi come un correttivo alla inefficienza e all’instabilità dei Governi, stretti (ma sarà così anche in alcune fasi della vita repubblicana) come vasi di coccio fra le due forze contrapposte».

<sup>10</sup> G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiorn. III, Tomo I, Utet, Torino, 2008, p. 381.

alla potestà di intervento parlamentare un'importante porzione dell'indirizzo politico (si andava dalla scelta di alcuni ministri sino all'assunzione di decisioni di enorme rilievo politico, come quelle relative alla stipula di trattati internazionali e alla stessa entrata in guerra), anche rispetto all'area dell'attività governativa rientrando nella sfera di influenza parlamentare il rapporto di fiducia si atteggiava in maniera peculiare.

In primo luogo, a fronte della fiducia regia, che fondava la legittimazione dell'Esecutivo ad operare, mancava la previsione (a livello tanto normativo quanto di prassi) di un necessario accertamento, in via preventiva, della sussistenza del rapporto di fiducia con la Camera dei deputati, accertamento che si riteneva avrebbe potuto mettere in discussione la prerogativa regia in ordine alla scelta dei ministri. Tale rapporto fiduciario si conformava, quanto al suo concreto atteggiarsi, ai dettami della dottrina del cosiddetto «sincero esperimento», che implicava «il diritto del gabinetto ad essere giudicato non prima di aver concretamente operato»<sup>11</sup>. Sul presupposto della sussistenza della fiducia regia, operava, in altri termini, quanto ai rapporti del Governo con la Camera elettiva, il principio della «presunzione di fiducia», la cui affermazione, come si è detto, «rappresentava il riflesso [...] di una visione atomistica e volontaristica dei rapporti politici, avulsa da ogni griglia di carattere procedimentale ed organizzatorio»<sup>12</sup>. La Camera, conseguentemente, era in grado di esercitare una forma di controllo, foriero di una possibile espressione di sfiducia, soltanto *ex post* e principalmente nei modi seguenti: mediante il ricorso a strumenti di sindacato ispettivo, quali interpellanze e interrogazioni, a cui poteva seguire la votazione su una mozione o su un ordine del giorno; in occasione della posizione della questione di fiducia da parte dell'Esecutivo in relazione all'approvazione di leggi o di atti di indirizzo politico; in occasione della votazione della legge di bilancio.

In secondo luogo, come ben evidenziato da Sica, «il principio di “discontinuità dei lavori parlamentari” è il carattere strutturale decisivo per comprendere l'assetto del sistema istituzionale del periodo statutario»<sup>13</sup>. Dal già citato art. 9 dello Statuto si desumeva infatti come l'attività delle Camere e, in particolare, per quel che ci interessa, della Camera dei deputati fosse articolata in sessioni, entro le quali, tra l'altro, doveva concludersi l'esame dei disegni di legge presentati, operavano le speciali immunità assicurate ai parlamentari e, come espressamente previsto dall'art. 43 dello Statuto, era circoscritta la durata in carica del presidente di Assemblea e dei componenti dell'ufficio di presidenza. L'esercizio dei poteri regi

---

<sup>11</sup> F. ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001, p. 38.

<sup>12</sup> M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Cedam, Padova, 1996, p. 114.

<sup>13</sup> G. SICA, *Prove di fiducia*, cit, p. 31.

di convocare la Camera dei deputati e di prorogarne (cioè sospenderne) le sessioni, nonché quello, pur non espressamente previsto, di “chiuderle” disegnava i confini entro cui dovevano dispiegarsi anche le dinamiche del rapporto di fiducia<sup>14</sup>.

La trasformazione degli stessi in poteri di natura sostanzialmente governativa non si accompagnò all'emersione di un ruolo “di garanzia” del sovrano. Piuttosto che esercitare un controllo sul loro corretto uso, a fronte di un proposte molto spesso in violazione delle fondamentali regole del sistema parlamentare, dato che i poteri in esame erano spesso utilizzati al fine di “disattivare” (anche per periodi molto lunghi) la possibilità di un controllo parlamentare sull'attività governativa, la Corona di fatto, ratificando le decisioni governative, se ne assumeva la (co-)responsabilità<sup>15</sup>, pur non potendosi escludere l'esercizio da parte del Re di forme di influenza, coperte da riservatezza, che potevano, e non si può escludere che in alcuni casi abbiano, posto argini a richieste governative non condivise. L'esercizio, però, nei casi e nei termini in cui ciò effettivamente avvenisse, da parte della Corona di un potere, per così dire, “di moderazione” degli impulsi governativi, pur, per certi versi, assimilabile all'esercizio di alcuni poteri propri, nell'attuale ordinamento repubblicano, del Presidente della Repubblica, conservava evidente l'ambivalenza del tratto distintivo dell'attività imputabile ad un organo, la Corona appunto, tutt'altro che estraneo alla sfera della produzione di indirizzo politico, a cui concorreva sulla base di un principio di legittimazione distinto e autonomo

---

<sup>14</sup> Per quanto riguarda l'istituto della “chiusura” della sessione, come si è detto non espressamente previsto dall'art. 9 dello Statuto, F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, con prefazione di L. LUZZATTI, Volume I, Unione tipografico-editrice, Torino, 1909, p. 455, laddove, dopo aver fatto richiamo alla storia della formazione e dell'interpretazione delle costituzioni francesi del 1814 e del 1830 (che sul punto in esame aveva ripreso, immodificata, la formulazione utilizzata dal testo del 1814), da cui si desume che si era inserito il termine “proroga”, intendendosi “chiusura” (sulla scia dell'esperienza parlamentare britannica), si afferma che «tutto ciò spiega e chiarisce all'evidenza il fenomeno avvenuto in Piemonte nel 1848», potendosi affermare che «lo Statuto ricopiò il testo della Costituzione francese, ma intese imitarne anche lo spirito; quindi non parlò che di proroga -- ossia chiusura -- pur sapendo e volendo significare che il Re poteva “chiudere” e poteva anche “prorogare” le sessioni».

<sup>15</sup> S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 29, ove si nota, a proposito dell'ambito della prerogativa regia attinente al funzionamento delle Camere, che «il fatto del passaggio dal re al governo dei relativi poteri non significò affatto l'affermazione dei corretti principi della forma di governo parlamentare», considerato che, in quel caso, «il passaggio dell'iniziativa di quelle attribuzioni al governo non avrebbe dovuto, infatti, significare rinuncia del capo dello Stato all'esercizio del potere di controllo sul corretto uso di quei poteri», mentre «invece, la frequente violazione, ad opera del governo, delle fondamentali regole del regime parlamentare, e, dunque, la mancata opposizione ad esse, equivalse, nella sostanza, alla assunzione di responsabilità politica da parte del re».

rispetto a quello valido per la Camera elettiva. Ciò rende problematico definire i suddetti poteri come propriamente “di garanzia” (quanto meno nel senso che siamo oggi abituati a dare a tale espressione), dovendosi, anzi, ammettere che in alcune circostanze potesse essere lo stesso Re a spingere, sulla base di propri orientamenti, verso l’esercizio dei poteri di cui si discute e, in ogni caso, riconoscere che la volontà del sovrano concorresse sempre, in vario modo all’adozione della decisione<sup>16</sup>.

Ad essere così evocata è evidentemente la questione del *pouvoir royal* come *pouvoir neutre* (in contrapposizione, tra gli altri, al *pouvoir ministériel* come *pouvoir actif*), delineata nell’ambito della riflessione di Benjamin Constant, che trova spazio nei suoi *Principes de politique*. Constant, come è noto, si riferiva al potere “neutro” come a quella forza, distinta dai poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, «*préservatrice, réparatrice, sans être hostile*»<sup>17</sup>, in grado di intervenire allorché la conflittualità esasperata tra i “poteri attivi” minacci la tenuta degli equilibri istituzionali. Alla base di impostazioni come quella constantiana, vi era il riferimento alla forza, che nel XIX secolo effettivamente risultava ancora riscontrabile, del principio monarchico-dinastico come saldo ancoraggio e fondamento dell’unità dello Stato. Si poteva però legittimamente dubitare che a proposito dei monarchi “in carne ed ossa” (e dei monarchi della dinastia Savoia in particolare, per quel che ci riguarda), si potesse affermare quanto rilevato da Constant. Affermare cioè che «*l'intérêt véritable de ce chef n'est aucunement que l'un des pouvoirs renverse l'autre, mais que tous s'appuient, s'entendent et agissent de concert*»<sup>18</sup> e che la «*auguste prérogative de la royauté*» diffondesse effettivamente «*dans l'esprit du monarque un calme, et dans son âme un sentiment de repos, qui ne peuvent être le partage d'aucun individu dans une position inférieure*»<sup>19</sup>, come prospettato da Constant: ciò appariva spesso discutibile alla luce della concreta esperienza storica delle condotte tenute dai sovrani e alla luce, per altro verso, del progressivo indebolimento, quanto alla saldezza della sua legittimazione nel sistema, del principio monarchico rispetto a quello rappresentativo.

---

<sup>16</sup> Come notato da G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani. I – L'Italietta (1861-1915)*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 85, il quale afferma che «anche per i *leaders* più autorevoli, dominatori del Parlamento, lo spazio di autonomia politica che riescono a procurarsi dipende comunque dal rapporto dialettico con il Re, del quale quantomeno debbono garantirsi la non ostilità», potendosi concludere che «nel triangolo dei poteri Sovrano-Parlamento-Ministri e loro Presidente – le vicende istituzionali dimostrano ampiamente che è molto più facile per il *premier* emarginare il Parlamento che non il Sovrano, anche per effetto delle proroghe e delle chiusure delle Sessioni, della concessione dei pieni poteri, delle “*inforate*” senatoriali».

<sup>17</sup> B. CONSTANT, *Principes de politique*, Guillaumin, Parigi, 1872, p. 20.

<sup>18</sup> *Ivi*, p. 20.

<sup>19</sup> *Ivi*, p. 22.

Senza che sia possibile qui approfondire i profili di elevato spessore teorico appena accennati e riprendendo il filo del discorso relativo alla dinamiche della forma di governo italiana del periodo statutario, nel quadro di un assetto del funzionamento della Camera dei deputati quale quello sopra richiamato, tale assemblea finiva per operare in una condizione di permanente incertezza in ordine alla concreta possibilità di esercitare con continuità i propri poteri, compresa la sua complessiva funzione di controllo nei confronti del Governo. Ciò, come evidenziato da Sica, «si rifletteva necessariamente anche sul ruolo delle presidenze delle assemblee, privandole di autonomia e autorevolezza, confinandole in una dimensione “interna” al Parlamento»<sup>20</sup>. Si può agevolmente comprendere come infatti il presidente della Camera, al quale pur si richiedevano (e di cui erano apprezzate le) doti di competenza e imparzialità nella direzione dei lavori e nell'applicazione del Regolamento, vedesse la propria posizione all'interno del sistema parlamentare direttamente e fortemente condizionata da decisioni sostanzialmente governative. Se consideriamo inoltre la rilevanza del potere spettante al presidente della Camera (e, a partire dal 1863, attribuito formalmente al medesimo dal Regolamento) di determinare l'ordine del giorno dell'Assemblea, non risulta del resto difficile capire le ragioni della rilevanza politica della scelta della personalità da eleggere come presidente di Assemblea all'inizio di ogni sessione<sup>21</sup>.

È vero che, come in Gran Bretagna, le sessioni anche in Italia erano aperte dal discorso della Corona. Questa però non diventò, nella Camera subalpina e poi in quella italiana, se non nell'ultimo scorcio dell'esperienza pre-fascista, l'occasione per un dibattito politicamente significativo sulle dichiarazioni programmatiche dell'Esecutivo. Nell'Italia liberale, infatti, «il monarca viene [...] ritenuto esprimere, con il suo discorso, meri auspici di circostanza, e in ogni caso opinioni non sindacabili da parte dei rappresentanti», mentre «l'indirizzo di risposta che le Camere rivolgono al re non è nulla più che una cortese e formale replica, priva di ogni contenuto politico»<sup>22</sup>, non essendosi mai realizzate condizioni favorevoli allo sviluppo di una dialettica politico-parlamentare contraddistinta dalla delineazione di uno schieramento di maggioranza, sufficientemente stabile e politicamente definito, a cui potesse contrapporsi un'opposizione parlamentare portatrice di un indirizzo politico alternativo. In tale contesto, era proprio l'elezione del presidente della Camera, in vista della quale il Presidente del Consiglio sosteneva una specifica

---

<sup>20</sup> G. SICA, *Prove di fiducia*, cit, p. 34.

<sup>21</sup> Come notato da S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., pp. 27-28.

<sup>22</sup> P. COLOMBO, *La «ben calcolata inazione»: Corona, Parlamento e ministri nella forma di governo statutaria*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 73.

personalità, avanzando una propria “candidatura”, a fornire, all’inizio della sessione, un’occasione, di estremo rilievo istituzionale, per l’espressione di un voto di carattere sostanzialmente fiduciario. Dall’esito di tale votazione, la quale si svolgeva peraltro a scrutinio segreto, cosa che contribuiva a renderne relativamente elevato il tasso di imprevedibilità quanto all’esito (in alcuni frangenti tutt’altro che scontato), dipendeva la permanenza in carica dell’Esecutivo, potendosene inoltre desumere indicazioni per la soluzione della crisi di governo che da una votazione difforme dalle indicazioni governative avrebbe potuto trarre origine.

Ecco che dunque, come già in precedenza notato, il percorso analitico seguito da Sica nella seconda parte del volume offre un punto di vista diverso da quelli più consueti sullo sviluppo della forma di governo italiana in età statutaria e sulle caratteristiche del parlamentarismo italiano, ma particolarmente utile al fine di comprendere le dinamiche di funzionamento del parlamentarismo dualista di età statutaria.

4. I tratti essenziali di una presidenza di Assemblea fortemente radicata entro le dinamiche della forma di governo si delinearono già nei primi anni di vita dell’ordinamento statutario. Tra il 1848 e il 1852, l’elezione dei primi presidenti della Camera, a cominciare dalla seconda elezione di Vincenzo Gioberti all’inizio della seconda sessione della prima legislatura, si connotò come atto di indiscussa valenza politica, espressivo di un orientamento “democratico” (nel senso che il termine assumeva nel quadro della distinzione rispetto al liberalismo “moderato”), vivacemente favorevole al conflitto con l’Austria, diverso dal più cauto indirizzo governativo. La nomina a Presidente del Consiglio, alla fine del 1848, di Gioberti costituisce chiara conferma di quanto appena rilevato: l’orientamento politico espresso dalla maggioranza parlamentare riusciva ad imporre al Re una modifica nell’indirizzo governativo, sancita dall’ascesa alla presidenza del Consiglio della personalità scelta dalla Camera come proprio presidente, Camera che per tale ruolo avrebbe scelto poi un altro democratico (Lorenzo Pareto).

È noto che lo scontro tra Corona e Camera dei deputati, durato lungo tutto il 1849 (anno segnato da tre tornate elettorali) sarebbe terminato con la sconfitta, potremmo dire “per sfinimento”, della maggioranza parlamentare democratica, in seguito alle elezioni del novembre 1849, precedute dal famoso e minaccioso “proclama di Moncalieri” del Re Vittorio Emanuele II, subentrato al padre Carlo Alberto, in seguito alla sua abdicazione. Si concludeva così la breve fase della “presidenza di opposizione”, il cui tratto eminentemente politico era emerso in chiave contrappositiva nei confronti del Governo regio. Come opportunamente notato da Sica, «la strutturazione di una presidenza d’assemblea basata su una relazione potenzialmente antagonista e conflittuale con gli organi dell’esecutivo avrebbe potuto realizzarsi nell’ambito di una forma di governo in cui la separazione dei poteri fosse netta e non era quello italiano il contesto in cui essa poteva

consolidarsi»<sup>23</sup>. Del resto, lasciando da parte la fase di fortissima conflittualità succeduta alla stipula dell'armistizio di Vignale (dopo la sconfitta contro gli austriaci a Novara), lo stesso passaggio, sopra ricordato, di Gioberti dal vertice della Camera alla presidenza del Consiglio indicava come il seme della presidenza d'Assemblea "politica" avrebbe fruttificato in un contesto contraddistinto dalla sussistenza tra Esecutivo e Camera elettiva di una relazione che lasciava presagire i successivi sviluppi parlamentaristici della forma di governo.

All'inizio del quinto capitolo del volume, centrale all'interno della sua seconda parte e dell'intera opera di Giampiero Sica, si individua nell'elezione, nel mese di maggio del 1852, di Urbano Rattazzi alla presidenza della Camera (preceduta dalla sua elezione alla vice-presidenza) il passaggio politico-istituzionale decisivo verso quel "connubio" tra ala progressista della destra e ala moderata della sinistra che avrebbe portato, qualche mese dopo, Cavour alla presidenza del Consiglio. È proprio a partire dalla presidenza Rattazzi e poi lungo tutta l'età cavouriana che si afferma quel modello di «"presidenza fiduciaria", quale strumento di verifica periodica del sostegno parlamentare all'esecutivo»<sup>24</sup> che poi si sarebbe consolidata nel decennio successivo, ormai nel quadro di un già proclamato Regno d'Italia.

A caratterizzare la politicità di tale tipo di presidenza d'Assemblea – è bene ribadirlo – non era il suo atteggiarsi come presidenza "di parte" nell'esercizio delle funzioni endo-parlamentari di direzione e organizzazione dei lavori. A supporto della tesi di una presidenza "di parte" non può essere richiamata, tenuto conto della sensibilità politico-istituzionale dell'epoca, la possibilità (prevista dai regolamenti della Camera del 1848 e del 1863 ed espunta dal Regolamento del 1868) per il presidente di partecipare, in via eccezionale, alla discussione, allontanandosi dalla postazione presidenziale e prendendo posto tra i colleghi. Gran parte della riflessione di Sica, supportata da una rilevante mole di riferimenti a vicende di storia politico-parlamentare è volta, anzi, a mettere in discussione una certa, diffusa, opinione secondo cui, lungo i decenni dell'età statutaria, si sarebbe passati da una "presidenza di maggioranza", spesso considerata nell'accezione negativa di presidenza "di parte", ad una presidenza "imparziale", a partire dalla presidenza Crispi iniziata nel 1876, che inaugurò, nel 1877, la prassi, certo comunque significativa, della rinuncia del presidente a partecipare alle votazioni. Come, però, emerge chiaramente dallo studio di Giampiero Sica, che nella terza parte del volume tira le fila dell'analisi svolta nelle pagine precedenti, una lettura del tipo di quella appena prospettata non sarebbe condivisibile.

Innanzitutto, deve riconoscersi che, durante l'intero periodo statutario (e non solo dopo il 1876), i presidenti della Camera sono quasi sempre stati eletti tra le file della maggioranza parlamentare, configurandosi, quindi, come presidenti "di

---

<sup>23</sup> G. SICA, *Prove di fiducia*, cit, p. 68.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 75.

maggioranza” (come del resto – potremmo aggiungere – anche la maggior parte dei presidenti di età repubblicana). In secondo luogo, a parte le eccezionali e vivaci contestazioni mosse dalle opposizioni nei confronti dei presidenti (Chinaglia e Colombo) chiamati a gestire la difficilissima situazione parlamentare determinatasi in coincidenza con la c.d. “crisi di fine secolo” (segnata dall’affacciarsi di un massiccio ricorso all’ostruzionismo parlamentare come strumento di lotta politica cui ricorrere in casi estremi), l’imparzialità è stata sempre riconosciuta quale carattere connaturato al ruolo presidenziale, costantemente apprezzato e riaffermato. Ciò detto, è necessario sottolineare che l’“imparzialità”, come notato da Sica, aveva, nel periodo statutario, «un connotato diverso e minore rispetto a quello stesso principio sviluppatosi nel periodo repubblicano», delineandosi la stessa come «un carattere “interno” all’assemblea parlamentare, sempre presente sin dai primissimi anni di vigenza dello Statuto, ma strettamente attinente alla direzione dei lavori», senza che ne emergesse una dimensione esterna di garanzia<sup>25</sup>.

Siamo molto distanti dunque – e uno dei maggiori pregi del lavoro di Sica sta proprio nella capacità di evidenziare tale distanza – dalla configurazione del presidente di Assemblea parlamentare che, in un contesto storico e giuridico molto diverso, disegna la Costituzione del 1948. Quest’ultima fa dei presidenti delle Camere, attraverso le norme dedicate al loro ruolo e ai loro poteri, dei soggetti rispetto ai quali emerge con forza la dimensione esterna di organi di garanzia e, per altro verso, chiamati ad intervenire, anche in collaborazione con il Presidente della Repubblica, in occasioni di particolare rilevanza politico-istituzionale. È stato notato, a proposito del presidente di Assemblea di età repubblicana, che «il Presidente è [...] contemporaneamente, garante *super partes*, interprete dei regolamenti e mediatore-arbitro fra le forze politiche; all’uopo dotato di poteri di rilievo costituzionale esterni all’assemblea presieduta, sanciti da norme, consuetudini e prassi costituzionali»<sup>26</sup>. In quest’ottica (quella propria del contesto repubblicano), l’imparzialità interna dell’organo di vertice dell’Assemblea e i presupposti per l’esercizio della funzione presidenziale di garante della corretta applicazione del diritto parlamentare tendono a porsi a valle della delineata dimensione esterna della presidenza. Essa discende dalla «rottura del cordone ombelicale che, al momento della elezione, fotografa una maggioranza di investitura», rilevandosi poi, in maniera chiara, che «la Costituzione, insomma, non immischia i Presidenti d’Assemblea nella dinamica dei rapporti fiduciari, che pure sono il fulcro del regime parlamentare», ma «li “chiama” solo quando vi è una

---

<sup>25</sup> G. SICA, *Prove di fiducia*, cit, p. 198.

<sup>26</sup> C. DE CESARE, *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 58.

disfunzione sistemica nel meccanismo della Repubblica parlamentare: solo quando la ruota più importante non gira più»<sup>27</sup>.

Le caratteristiche della forma di governo dell'età statutaria orientavano in maniera diversa il significato da riconoscere alla presidenza della Camera. Per lungo tempo, l'elezione del proprio presidente ha costituito per la Camera dei deputati un'occasione per incidere sulla formazione dell'indirizzo politico, influenzando le scelte del sovrano in ordine alla formazione del Governo. Si può, perciò, parlare di un «presidente “politico fiduciario”», in riferimento al quale la “politicità”, alla luce degli elementi concretamente desumibili dall'analisi del funzionamento del sistema parlamentare di epoca statutaria, «non derivò dalle modalità di direzione dei lavori dell'assemblea, ma dal fatto che l'elezione del presidente acquisì il valore di un voto di fiducia al Governo e rappresentò uno dei momenti più importanti di definizione dell'indirizzo politico»<sup>28</sup>. Non può del resto meravigliare che, in mancanza di una disciplina giuridica vincolante del rapporto di fiducia (e in mancanza di una disciplina *tout court* a livello statutario), intorno all'elezione del presidente della Camera sia maturata una sorta di disciplina, non formalizzata, del rapporto di fiducia, che ha finito per divenire elemento costitutivo del parlamentarismo dualistico di epoca liberale, sino all'istituzionalizzazione, in età giolittiana, di specifiche procedure fiduciarie, in seguito all'affermarsi delle convenzioni della fiducia preventiva e della fiducia della Camera neoeletta. Ma ci si arrivò dopo un sessantennio, se teniamo conto anche dell'esperienza pre-unitaria della Camera subalpina.

È opportuno, per altro verso, prima di soffermarci più specificamente sulla parabola storica della presidenza fiduciaria di età statutaria, rilevare che la connessione del ruolo del presidente d'Assemblea con il nucleo essenziale del rapporto fiduciario Governo-Parlamento (*rectius*, Camera dei deputati) veniva a configurarsi in una maniera che non può essere confusa con quella evidenziata da un noto approccio ai tratti fondamentali del ruolo del presidente di Assemblea elaborato in età repubblicana (e ancorato al contesto storico e costituzionale di tale età), negli anni '60 del XX secolo. Il riferimento è all'impostazione propria di Gianni Ferrara, delineata nel volume del 1965 dedicato a *Il Presidente di Assemblea parlamentare* e ribadita nei suoi tratti essenziali in tempi recenti, allorché il succitato costituzionalista ha ricordato come egli rifiutasse «la concezione del Presidente come magistrato “neutrale” o distante, o indifferente, o estraneo, quindi non impegnato attivamente e precipuamente nell'assicurare la funzionalità del sistema parlamentare per quanto riferibile al ramo del Parlamento cui era

---

<sup>27</sup> A. MANZELLA, *I Presidenti delle Camere nella Costituzione e nella prassi costituzionale*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2013, p. 298.

<sup>28</sup> G. SICA, *Prove di fiducia*, cit, p. 199.

preposto» e definisse invece l'organo di vertice dell'assemblea parlamentare «come responsabile di tale funzionalità perché condizione della dinamica e quindi della stabilità dell'ordinamento»<sup>29</sup>.

5. Per un quadro molto articolato dell'evoluzione della “presidenza fiduciaria” è necessario tornare a soffermarsi sui contenuti del nodale capitolo 5 del volume di Giampiero Sica. Significativa è, innanzitutto, la vicenda della terza, brevissima, presidenza di Giovanni Lanza del 1869. Diventato presidente per la seconda volta nel 1867, in seguito alle dimissioni di Adriano Mari (dimessosi per divenire Ministro del Governo Menabrea, conosciuto per essere un tipico “Governo del Re”), e, dopo essersi a sua volta dimesso una volta persa una battaglia politica combattuta pur ricoprendo la carica presidenziale (e partecipando alla discussione, come allora espressamente consentito dal Regolamento), nel novembre del 1869 Lanza, che aveva unito intorno a sé un vasto schieramento contrario soprattutto alla politica fiscale del succitato Governo allora in carica, sconfiggeva Mari, il candidato governativo, nel voto per l'elezione del presidente della Camera.

In conformità con la convenzione della presidenza fiduciaria, di fronte a questa sconfitta politica, l'Esecutivo rassegnava le dimissioni e, al termine di una travagliata crisi di Governo, il Re giungeva a nominare alla presidenza del Consiglio proprio il presidente della Camera Lanza. Si configuravano così, come ricordato da Sica, gli estremi dell'applicazione della tecnica di una sostanziale “sfiducia costruttiva”: la Camera vota contro il candidato governativo, costringendo l'Esecutivo alle dimissioni, e designa indirettamente, eleggendo il proprio presidente, il possibile nuovo Presidente del Consiglio<sup>30</sup>. Lo stesso schema si ripeteva – Sica parla di «secondo caso di sfiducia costruttiva» – nel 1878, due anni dopo la c.d. “rivoluzione parlamentare”, che aveva portato al vertice dell'Esecutivo Agostino Depretis, quale leader della Sinistra storica. Nel marzo di quell'anno, nella votazione per la presidenza della Camera usciva sconfitto il candidato governativo, Giuseppe Biancheri, pur trasversalmente stimatissimo per le sue doti di imparzialità “interna” e competenza (ed eletto moltissime volte, nel corso di

---

<sup>29</sup> G. FERRARA, “*Il Presidente di Assemblea parlamentare*”, *quarantotto anni dopo*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 302, ove si precisa, a proposito della funzionalità del sistema parlamentare, avere essa «la sua concreta e credibile determinazione» nell'ordine dei lavori di ciascuna Camera (entrambe partecipi nell'ordinamento repubblicano del rapporto di fiducia con il Governo), «ordine dei lavori» – si precisa – «che ha e non può non avere come suo contenuto essenziale e prevalente il programma di governo sia quanto ad attuazione legislativa sia quanto ad oggetto del controllo parlamentare».

<sup>30</sup> La vicenda politico-istituzionale richiamata nel testo è descritta e analizzata in G. SICA, *Prove di fiducia*, cit, pp. 82-91.

circa un quarantennio, alla presidenza della Camera, in presenza di maggioranze parlamentari di segno diverso), a conferma di come “presidente di maggioranza” non significasse “presidente di parte”. A risultare eletto alla presidenza della Camera fu Benedetto Cairoli, esponente di una diversa corrente della Sinistra (meno propensa all’opzione trasformistica che sarebbe prevalsa alcuni anni più tardi), con conseguenti dimissioni del Governo Depretis e conferimento allo stesso Cairoli dell’incarico a formare un nuovo Esecutivo<sup>31</sup>.

Lasciando al lettore l’approfondimento degli ampi e articolati riferimenti di storia politico-parlamentare di cui è pieno il volume di Giampiero Sica, è opportuno ora accennare – il libro vi si sofferma distesamente – ad altre due significative vicende. Esse si inseriscono, rispettivamente, nell’ambito della agitata temperie della “crisi di fine secolo”, in particolare nella fase immediatamente precedente rispetto alla sua più clamorosa esplosione, e nella fase crepuscolare, per così dire, di operatività della convenzione sulla presidenza fiduciaria, che apre la strada all’affermarsi di nuove convenzioni costituzionali, quella della fiducia preventiva (al Governo neo-nominato) e quella della fiducia della Camera neoeletta (al Governo in carica).

La prima vicenda è quella dispiegatasi nella fase conclusiva della terza presidenza della Camera di Giuseppe Zanardelli, esponente della sinistra liberale. Con alle spalle già dure battaglie politiche, combattute, nelle vesti di presidente della Camera (e destinatario anche di un incarico di formare il Governo rimasto privo di successo), tra il 1893 e il 1894, nel periodo intercorrente tra la fine del primo Governo Giolitti e il ritorno alla presidenza del Consiglio di Francesco Crispi, dopo aver sostenuto, ricoprendo anche la carica di Ministro, il Governo di Rudinì (1897) e il Governo Pelloux (1898), con conseguente rielezione alla presidenza della Camera, Zanardelli si dimetteva da tale carica all’inizio del 1899. Ciò in conseguenza del suo aperto dissenso nei confronti della deriva di destra e reazionaria dell’Esecutivo (che aveva presentato i noti provvedimenti fortemente limitativi delle libertà civili, dando il via ad una fase di durissimo scontro parlamentare)<sup>32</sup>. Abbastanza clamorosamente, ma in piena coerenza con i cardini

---

<sup>31</sup> Sulla vicenda, cfr., più ampiamente, G. SICA, *Prove di fiducia*, cit., pp. 91-96.

<sup>32</sup> G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani*, cit., p. 170, a proposito della fase politica corrispondente all’ultimi anni del XIX secolo, contraddistinta da alcuni “governi del re”, rileva che, uscita definitivamente di scena una personalità come quella di Crispi, la cui tendenze anti-parlamentari si erano coerentemente accompagnate ad un rilancio del ruolo della Corona nell’esercizio della funzione di governo, «il Re e la sua Corte cercarono a lungo di svolgere direttamente l’effettivo potere di Governo, quali rappresentanti della società nazionale in tutte le sue componenti, anche in contrasto con le maggioranze politiche parlamentari, e quali depositari dell’unità e dell’indipendenza nazionali», aggiungendo peraltro subito dopo che «i risultati furono scarsi, poiché la tecnica adoperata per la sua sostanza demagogica era del tutto inadeguata a colmare la distanza tra “paese

concettuali della presidenza fiduciaria, Zanardelli, tentando di costruire intorno a sé una maggioranza alternativa a quella che sosteneva il Governo Pelloux, si ricandidava subito dopo alla medesima carica, uscendo sconfitto (sebbene non di molto) dalla votazione a vantaggio del candidato governativo, Luigi Chinaglia<sup>33</sup>.

La seconda vicenda si collega a quello che può considerarsi il “canto del cigno” della presidenza fiduciaria. Essa si dispiegò, all’inizio della c.d. “età giolittiana”, a cavallo tra il Governo Zanardelli (1901-1903) e il secondo Governo Giolitti. Al centro della stessa si colloca il presidente della Camera Biancheri. Eletto con il sostegno della maggioranza parlamentare, il presidente Biancheri, che sappiamo essere uno dei più stimati e autorevoli presidenti del periodo statutario, non esitò a scendere nell’agone della discussione parlamentare (in merito ad una questione che riguardava il percorso di un’importante linea ferroviaria di collegamento tra Italia e Francia) e a sottoporre all’attenzione dell’Assemblea anche un ordine del giorno finalizzato a indirizzare in senso conforme ai propri orientamenti l’azione del Governo, al cui ritiro veniva poi convinto dal Presidente del Consiglio, fondatamente preoccupato per le sorti dell’Esecutivo. Come rilevato da Sica, «la vicenda riveste indubbiamente una certa importanza per l’interruzione della tradizione ultratrentennale (1868-1902) che escludeva un intervento diretto del presidente nel dibattito e anche perché dimostra come il presidente del Consiglio traesse la propria forza parlamentare per il tramite dello stesso presidente della Camera, con il quale era sicuramente opportuno mantenere una certa comunanza di vedute»<sup>34</sup>. Epilogo della vicenda della presidenza fiduciaria possiamo considerare poi la sconfitta dello stesso presidente Biancheri, alla cui rielezione Giolitti, tornato alla presidenza del Consiglio, preferiva, nel novembre del 1904, l’elezione di Giuseppe Marcora, il quale, assunto alla carica di presidente della Camera, l’avrebbe poi ricoperta, salvo una breve interruzione, sino al 1919.

Si è parlato di epilogo della presidenza fiduciaria giacché, dopo la “prova” costituita dalla votazione, con valenza fiduciaria, di un ordine del giorno al momento dell’insediamento del secondo Governo Giolitti nel 1903 e una successiva “fase di assestamento”, la convenzione costituzionale sulla fiducia preventiva al Governo si delineò chiaramente (per poi stabilizzarsi, sino alla crisi dello Stato liberale) dopo la formazione, nel 1906, del terzo Governo Giolitti, estrinsecandosi nell’esigenza di un voto a valenza fiduciaria espresso su un ordine del giorno, normalmente presentato da deputati di maggioranza, e – cosa particolarmente importante – espresso, a differenza di quello per l’elezione

---

legale e paese reale”, che una parte più avveduta della stessa *élite* liberale denunciava; a cominciare da Stefano Jacini, inventore della fortunata ed abusata formula ai tempi della sua inchiesta»..

<sup>33</sup> Si veda G. SICA, *Prove di fiducia*, cit., pp. 114-116.

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 116.

presidenziale, per appello nominale (e quindi a scrutinio palese)<sup>35</sup>. A tale convenzione, dopo le elezioni del 1909, sempre su iniziativa di Giolitti, si affiancava quella della fiducia della Camera neoeletta. Risultava così completamente abbandonato il modello basato sul “sincero esperimento”, mentre il procedimento finalizzato all’approvazione dell’indirizzo di risposta al discorso della Corona, sino ad allora, come sappiamo, risoltosi in una mera formalità, cominciò ad essere utilizzato, attraverso la votazione su un ordine del giorno, come procedura finalizzata all’instaurazione del rapporto di fiducia. Tali sviluppi produssero conseguenze rilevanti tanto sulla configurazione del rapporto di fiducia Governo-Camera dei deputati quanto, indirettamente, sul ruolo del presidente della Camera.

Dal primo punto di vista, la fiducia tendeva ad essere ora espressa in connessione con uno specifico indirizzo politico governativo previamente dichiarato e conosciuto, anche se la mancanza di forti partiti organizzati, insieme alla persistente forza del principio monarchico, precludeva il possibile consolidarsi di maggioranza politicamente coese e sufficientemente delineate sul piano politico-programmatico e il passaggio ad una forma di parlamentarismo monista; dal secondo punto di vista, il ridefinirsi nei termini appena rilevati della relazione fiduciaria, “liberava”, per così dire, l’elezione del presidente della Camera da un’impropria (per occhi abituati a un parlamentarismo razionalizzato e sostanzialmente monista come quello repubblicano) declinazione fiduciaria. Sica rileva che, conseguentemente, «assunse un valore sempre più marcato il carattere di imparzialità del presidente, anche grazie alla trasformazione, avvenuta in quegli stessi anni, delle legislature a più sessioni in legislature a sessione unica»<sup>36</sup>. Venuto meno il ricorso all’istituto della chiusura della sessione, che rendeva necessario, dopo la riconvocazione della Camera, rieleggere presidente e altri componenti dell’ufficio di presidenza, il presidente della Camera si trasformava in un “presidente di legislatura”: si dissolveva così il nesso della elezione presidenziale con la formazione di una specifica maggioranza di governo (analoga o differente rispetto a quella precedente) e si stabiliva un più stretto (ed esclusivo) legame tra figura presidenziale ed esercizio imparziale delle funzioni del presidente stesso (di rilievo endo-parlamentare), legame che tendeva a conformare il complessivo ruolo “costituzionale” dell’organo di vertice dell’Assemblea di Montecitorio.

6. Tale evoluzione della presidenza d’Assemblea, che faceva emergere alcuni caratteri che si sarebbero poi consolidati in età repubblicana, subiva un brusco arresto, come è noto e come è descritto nel capitolo 6 del volume di Sica, con l’avvento ed il consolidarsi del regime fascista. Lasciando da parte quel che si

---

<sup>35</sup> Come ricordato da F. ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell’Italia liberale*, cit., p. 63.

<sup>36</sup> G. SICA, *Prove di fiducia*, cit., pp. 149-150.

potrebbe dire in ordine alla controversa vicenda conclusasi con la nomina di Benito Mussolini alla presidenza del Consiglio da parte del Re, dopo i primissimi anni in cui il Governo Mussolini aveva seguito, nei rapporti con la Camera dei deputati, i percorsi sopra richiamati (fiducia preventiva nel 1922 e fiducia della Camera neoeletta nel 1924, accordata peraltro, quest'ultima, da una Camera già ampiamente fascistizzata), il ridisegno in senso anti-parlamentaristico della forma di governo compiuto mediante la legge n. 2263/1925 poneva i presupposti anche per una torsione (sino ad un vero e proprio capovolgimento di senso) del ruolo del presidente d'Assemblea. Sica rileva che «fu nella XXVII legislatura (1924-1929) che venne meno la funzione del presidente – da sempre esercitata (e fino ad allora esercitabile) – di difendere le prerogative dei singoli parlamentari», sebbene già nel corso della precedente legislatura si fosse manifestata «l'impotenza del presidente Enrico De Nicola dinanzi alle violenze fisiche e morali che si trovavano a subire i deputati del Regno al loro ritorno nei luoghi di residenza»<sup>37</sup> e, come attestato da qualche episodio (quale quello, ricordato nel volume recensito, dell'aggressione ad opera di parlamentari fascisti subito dal deputato comunista Misiano nel giugno del 1921), persino all'interno della sede di Montecitorio<sup>38</sup>. In un contesto in cui, cancellate le più essenziali libertà politiche e trasformata la Camera nella cassa di risonanza di un partito unico, la rappresentanza parlamentare aveva perso di ruolo e di senso, «l'istituto del presidente dell'assemblea mutò la propria natura in uno strumento in mano al Governo, che ormai sovrastava istituzionalmente la volontà della Camera»<sup>39</sup>, giungendosi a rendere la stessa elezione del presidente una pura formalità fino al limite dell'elezione per acclamazione di Costanzo Ciano nel 1934 (e, sostituita, nel 1939, la Camera dei deputati con la Camera dei fasci e delle corporazioni, della nomina del presidente con decreto reale).

Ecco che la “politicità” della presidenza di Assemblea assumeva così, in una forma estrema, una connotazione molto differente da quella propria della “presidenza fiduciaria” che, per diversi decenni, aveva contraddistinto il nostro sistema politico-parlamentare. Si trattava, evidentemente, di una connotazione indicativa di “parzialità”, sino a quando, naturalmente, nella Camera altre parti, oltre alla fascista, continuarono ad essere presenti: è il caso dei presidenti Rocco e Casertano nella XXVII legislatura, potendosi ricordare, per quanto riguarda il presidente Casertano, per esempio, il caso, emblematico, della acquiescenza manifestata rispetto alla violenza fascista (fisica e verbale) esercitata nei confronti di alcuni deputati “aventini” che, nel gennaio 1926, avrebbero voluto riprendere a partecipare ai lavori della Camera, corredata dalla mancata lettura in Aula da parte dello stesso presidente di una lettera dell'on. Giovanni Amendola

---

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 171.

<sup>38</sup> Episodio ricordato *ivi*, pp. 171-172.

<sup>39</sup> *Ivi*, p. 176.

relativa alla vicenda, lettera per la quale fu deciso anche il divieto di pubblicazione sulla stampa<sup>40</sup>. E di connotazione indicativa, successivamente, di un sostanziale incardinamento del presidente della Camera, fuori dall'Assemblea, nella gerarchia politico-istituzionale del regime fascista e, all'interno (pienamente dopo il 1939), in un sistema gerarchicamente strutturato con al suo vertice proprio il presidente di Assemblea.

Sviluppi di questo genere, al di là dell'eccezionalità e – si spera – dell'irripetibilità, nel nostro Paese, di condizioni analoghe a quelle determinatesi durante il ventennio fascista, hanno fatto, in ogni caso, emergere, un profilo della politica permeante l'immagine di un presidente d'Assemblea “di parte”, in patente contraddizione con i presupposti tanto dell'imparzialità “interna” quanto di una “politicità costituzionale”, per così dire, di cui il presidente di una Camera elettiva potrebbe essere portatore nel quadro delle più ampie dinamiche politico-istituzionali di un ordinamento costituzionale e che potrebbe saldarsi, senza alcun elemento di contraddittorietà, con la succitata imparzialità. Indubabilmente, come rilevato da Sica dopo essersi soffermato sui primi sviluppi della presidenza d'Assemblea nel periodo transitorio (che ha immediatamente preceduto l'entrata in vigore della Carta costituzionale del 1948) e sui presidenti di quella fase<sup>41</sup>, «il percorso di depoliticizzazione della figura presidenziale, bruscamente interrotto nei primi anni Venti del Novecento, riprende, superato lo Statuto, con questi presidenti, per consolidarsi alla luce del nuovo processo costituzionale»<sup>42</sup>, mentre la previsione poi in Costituzione di una forma di governo parlamentare razionalizzata (art. 94) e quella del principio di continuità nell'attività parlamentare, senza alcun riferimento a “sessioni” (art. 61) precludevano in radice, insieme al disegno del ruolo dei presidenti di Assemblea emergente dalle disposizioni ad essi dedicate, una possibile evoluzione verso la “presidenza fiduciaria” di statutaria memoria<sup>43</sup>.

7. Si deve però rilevare che, anche nel periodo repubblicano, le trasformazioni della disciplina dettata dai regolamenti delle Camere (di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, cioè, assemblee entrambe elettive e legate da rapporto di fiducia con il Governo) e l'evoluzione di prassi parlamentari e convenzioni costituzionali hanno fatto emergere, riconformandola in maniera parzialmente diversa rispetto al passato (ma non senza profili di continuità), la poliedricità del

---

<sup>40</sup> Si veda in proposito *ivi*, pp. 173-176.

<sup>41</sup> Il riferimento è alla presidenza della Camera dei deputati, “simbolicamente” assunta da Vittorio Emanuele Orlando (nominato dal Governo Bonomi nel 1944), a quella dalla Consulta nazionale e a quella dell'Assemblea Costituente.

<sup>42</sup> G. SICA, *Prove di fiducia*, cit., p. 206.

<sup>43</sup> *Ivi*, p. 207.

ruolo del presidente di Assemblea. Di tale figura è stato molto efficacemente sottolineato il «carattere complesso e polifunzionale» che contraddistingue «un'elevata carica ad un tempo istituzionale e politica, che non è semplice ricostruire schematicamente e unitariamente nei suoi lineamenti di fondo»<sup>44</sup>. In relazione ai tratti distintivi del ruolo presidenziale così delineati in termini generali, si è parlato anche di «Giano bifronte», affermandosi inoltre che «il *proprium* della figura sia simboleggiato dal “volto interno” del Giano bifronte e che tale configurazione garantistica sia prevalente e vada salvaguardata rispetto al “volto esterno” di Giano, ovvero all’attivismo dell’uomo politico-Presidente»<sup>45</sup>.

Si devono considerare in effetti, per un verso, il rilievo sistemico, rispetto al periodo statutario, del passaggio ad uno Stato “costituzionale” di diritto, che esige una, decisamente più ampia e intensa, giuridificazione delle regole di funzionamento del sistema politico-parlamentare, e, per un altro e contestualmente, il ruolo di “giudice”, oltre che di “integratore”, del diritto parlamentare conferito al presidente di Assemblea (volendo richiamare il titolo di un saggio di Nicola Lupo<sup>46</sup>) e particolarmente rilevante anche a fronte dei noti limiti concernenti, nel nostro ordinamento, la giustiziabilità delle violazioni dei regolamenti parlamentari e la sindacabilità degli stessi. Tali limiti fanno ricadere sul presidente di Assemblea una mole consistente di poteri e di responsabilità, che si aggiungono a quelli, tra l’altro, molto rilevanti, in materia di organizzazione dei lavori e di “gestione” del procedimento legislativo.

Se ne desume il quadro di un ruolo, per molti aspetti, essenziale della presidenza di Assemblea all’interno delle dinamiche di funzionamento delle Camere e anche, naturalmente, dei rapporti maggioranza-Governo/opposizione, che costituiscono snodo centrale di una forma di governo parlamentare monista<sup>47</sup>. Si può – mi pare

---

<sup>44</sup> N. LUPO, voce *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiorn. IV, Utet, Torino, 2010, p. 445.

<sup>45</sup> E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 236.

<sup>46</sup> Il riferimento è a N. LUPO, *I poteri di “giudice” e di “integratore” del diritto parlamentare*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., pp. 183 ss.

<sup>47</sup> Sia consentito, sul punto, il riferimento a V. CASAMASSIMA, *Presidente di Assemblea parlamentare e statuto dell’opposizione*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, cit., pp. 75 ss. In generale, sul ruolo dell’opposizione nell’ambito del sistema parlamentare e della forma di governo italiani e in prospettiva comparata, cfr. G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, il Mulino, Bologna, 2012, *passim*, e, volendo, V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, *passim*.

– concordare, alla luce di quanto appena rilevato e tenuto conto della tendenza, significativamente riscontrabili nel corso di diverse recenti legislature, ad una variabile (ma comunque non trascurabile) “esposizione politica (e mediatica)” dei presidenti delle Camere, con chi afferma che «solo un Presidente estraneo alla contesa politica e che dei due volti di Giano privilegi nettamente quello rivolto all’interno delle aule parlamentari può rappresentare nella sua unità l’istituzione che presiede: salvaguardando l’insostituibilità della sua funzione; promuovendo l’arricchimento dei suoi processi decisionali in modo da ridurre la separatezza rispetto al corpo sociale; mostrando, in ultima analisi, che la differenza qualitativa dei meccanismi decisionali parlamentari (purché concludenti e funzionali) costituisce un valore da non disprezzare e disperdere»<sup>48</sup>. E non si può trascurare, a mio parere, il fatto che un corretto equilibrio tra i due volti di Giano, il quale includa, nei limiti del possibile, un contenimento della “politicità” della presidenza d’Assemblea entro i confini di una “politicità costituzionale”, concorre inoltre a produrre l’assetto più coerente con il disegno del ruolo dei presidenti delle Camere disegnato dal vigente dettato costituzionale. Si tratta infatti di presidenti configurati come alte cariche istituzionali e dotati di importanti poteri attinenti al funzionamento del sistema parlamentare, nonché della stessa forma di governo, all’interno peraltro di processi finalizzati, con riguardo alla forma di governo, a “riattivare” in caso di “crisi” (in raccordo con il Presidente della Repubblica), il normale funzionamento della stessa e non, come in epoca statutaria (terreno storico di operatività della “presidenza fiduciaria”), a integrare, per così dire dall’interno (anziché dall’esterno), lo stesso meccanismo di funzionamento del governo parlamentare.

Gli sviluppi più recenti in tema di ruolo, funzioni e complessivo profilo dei presidenti delle Camere, che, attraverso le c.d. “legislature del maggioritario” e le successive (meno agevolmente qualificabili), hanno generato un, se pure oscillante, discostamento rispetto all’assetto che si era andato consolidando soprattutto nel corso del primo ventennio di applicazione dei regolamenti parlamentari del 1971, contribuiscono a rendere quella del volume di Giampiero Sica una lettura particolarmente utile e stimolante, dal momento che consente di collocare i succitati sviluppi, e, più in generale, le riflessioni sul ruolo degli organi di vertice delle Camere, sullo sfondo della lunga durata storica del sistema politico-parlamentare italiano.

---

<sup>48</sup> E. GIANFRANCESCO, *Presidenti di Assemblea per parlamenti del XXI secolo*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, cit., p. 55.