

Il difficile mestiere di Presidente delle Camere nel Parlamento bipolare

di Eduardo Gianfrancesco

Nel momento in cui si redigono queste brevi osservazioni, nubi sempre più minacciose si addensano attorno alla prospettiva di riforme dei regolamenti parlamentari condivise tra Maggioranza ed Opposizione, così come di elaborazione comune e bipartisan di prassi, convenzioni, consuetudini, in grado di integrare e sorreggere i numerosi punti deboli della vita delle nostre assemblee legislative.

Ciononostante – o meglio, proprio per questa ragione – chi scrive crede nell'esigenza di percorrere questo itinerario di riflessione e di proposte, avendo come obiettivo tanto la salvaguardia della necessaria funzionalità decisionale delle Camere (in diretta attuazione del principio democratico, cardine del nostro ordinamento) quanto la migliore strumentazione delle garanzie di chi non appartiene alla maggioranza (e, come insegna Kelsen, anche questa è attuazione del principio democratico, che richiede garanzia dell'interscambiabilità dei ruoli tra maggioranza ed opposizione e, quindi, salvaguardia istituzionale di quest'ultima).

In questa sede, vorrei richiamare l'attenzione sulla delicatissima posizione di snodo del sistema parlamentare costituita dal Presidente di assemblea.

Il punto di partenza, che va necessariamente accennato, è rappresentato dalla consapevolezza che nella tradizione costituzionale italiana - prima e dopo l'avvento delle legislature del maggioritario, o meglio, prima e dopo la Costituzione repubblicana del 1948 - il Presidente di assemblea parlamentare è un soggetto che non si limita a guardare "dall'esterno" la vita politica del Paese, in posizione di "splendido isolamento" e completamente compenetrato nelle sue funzioni di garante delle regole (costituzionali, regolamentari, consuetudinarie, convenzionali) della dialettica parlamentare, sul modello dello *Speaker* della Camera dei Comuni britannica.

L'esperienza italiana è stata sempre più vicina alla tradizione francese, nella quale il Presidente di assemblea non rinuncia integralmente alla partecipazione alla dialettica politica, anche se, in conseguenza dell'assunzione della carica, diviene doveroso un *diverso modo* di partecipare ad essa, astenendosi da prese di posizione dichiaratamente partigiane e cercando di conciliare questa insopprimibile natura di soggetto politico con la necessaria imparzialità essenziale allo svolgimento della carica; carica che impone al suo titolare di essere soggetto esponenziale di tutta la camera (al di là delle sue divisioni interne) nei confronti degli altri poteri dello Stato e dell'opinione pubblica, nonché di garante del corretto svolgimento dei lavori parlamentari nei confronti di tutte le articolazioni politiche presenti all'interno di un ramo del Parlamento.

Come è evidente, è tutt'altro che facile far convivere queste due "nature" che hanno fatto parlare di due volti di un "Giano bifronte", uno rivolto all'esterno ed uno all'interno della Camera del Parlamento; un Giano nel quale il – fondamentale – volto del garante delle regole del gioco parlamentare rischia di essere oscurato da un'eccessiva espansione del volto rivolto verso l'esterno, verso i "fori" della politica attiva.

Il punto di equilibrio tra i due volti non è definibile in astratto, essendo condizionato da circostanze contingenti e dalla personalità di ciascun presidente. Il senso di questa riflessione non può essere, quindi, l'impossibile formula della quadratura del cerchio...

Quello che si può cercare di fare è, invece, segnalare alcune soluzioni interne al diritto parlamentare in grado, a parere di chi scrive, di rendere un pò meno difficile...il difficile mestiere di Presidente di assemblea parlamentare, consentendo una convivenza meno problematica tra le due ispirazioni – i due volti di Giano – compresenti nella figura presidenziale in esame.

Se si ritiene impraticabile e legata ad una fase costituzionale del passato l'idea di attribuire una delle due presidenze delle Camere ad un rappresentante dell'Opposizione, con lo scopo di operare un'implicita (e, se riesce, tacita) opera di sorveglianza e contenimento reciproco nei confronti di eccessi di attivismo politico, la soluzione migliore resta quella dell'investitura super-maggioritaria del Presidente: i due Presidenti potranno magari anche essere, per convenzione comunemente accettata dalle forze politiche, entrambi esponenti della maggioranza, ma *sulle persone* dei Presidenti si impone il raggiungimento di un consenso superiore a quello della maggioranza parlamentare (e che sostiene il governo).

La via maestra per ottenere una simile elezione resta – ovviamente – la modifica dei regolamenti parlamentari, che consentono, invece, investiture puramente maggioritarie, ma anche in questo caso non è da escludere l'affermazione di regole convenzionali (oggi e domani, magari, in grado di trasformarsi in norme consuetudinarie) che vadano autonomamente in tale direzione.

I rischi di indebolimento, se non di delegittimazione, della figura presidenziale nell'epoca delle legislature del maggioritario, appaiono sicuramente più elevati, indipendentemente, si badi, da comportamenti effettivamente censurabili del titolare della carica, legati alla sua (in un certo senso inevitabile, come si è visto) presenza sulla scena politica.

Un possibile antidoto a tale rischio può essere rappresentato dalla riduzione dell' "isolamento" della posizione del Presidente, nella sua funzione di garante della legalità all'interno della Camera di appartenenza.

Non si tratta – è il caso di precisare - di abbandonare totalmente la tradizione che colloca il Presidente di assemblea al centro del peculiarissimo processo di interpretazione – attuazione – elaborazione delle regole del diritto parlamentare. Occorre, semmai, fornire una più salda base di legittimazione e di riconoscimento alle decisioni presidenziali sul "governo" dell'assemblea.

In primo luogo, ciò richiede un sistema di pubblicità dei "precedenti" parlamentari che ponga un ostacolo serio e definitivo ad un approccio "aruspical" al diritto parlamentare; approccio sempre in agguato allorché si pone nella esclusiva disponibilità del Presidente (ancorché efficacemente coadiuvato dall'apparato burocratico-professionale della camera) il quadro sistematico, completo ed aggiornato dei "precedenti".

Si tratta di un campo nel quale la sensibilità politica ed istituzionale dei Presidenti di assemblea, l'esperienza dei funzionari parlamentari e l'attitudine ricostruttiva e critica degli studiosi potrebbero convergere per realizzare obiettivi di grande rilievo (ad esempio una banca dati sistematica – ed ovviamente pubblica – dei precedenti).

In secondo luogo, l'obiettivo della riduzione dell'isolamento presidenziale non può che passare attraverso una rivalutazione del ruolo delle Giunte del regolamento che ad oggi vivono di mera luce riflessa, potendo contare su di un'adeguata valorizzazione esclusivamente in ragione della lungimiranza e sensibilità del Presidente.

Non vale, a mio parere, obiettare che la Giunta del regolamento è organo meramente consultivo del Presidente, perché si tratta proprio di incominciare – con il dovuto senso di equilibrio – a far brillare di una (pallida) luce propria tale istituzione.

Ciò implica, in primo luogo, una sua valorizzazione in termini super-maggioritari, attraverso una paritaria partecipazione all'organo di Maggioranza ed Opposizione: le questioni sull'interpretazione ed applicazione delle regole superano, per loro natura, la dimensione maggioritaria insita nella composizione (proporzionale rispetto alla consistenza dei gruppi) delle sedi di decisione più propriamente politica.

Del resto, esempi che vanno in tale direzione sono già presenti nell'ordinamento parlamentare, come dimostra efficacemente il *Comitato per la legislazione* in seno alla Camera dei Deputati.

Si tratta, inoltre, di individuare meccanismi procedurali idonei a valorizzare il ruolo dell'organo. Le soluzioni possibili sono molteplici, avendo come limite – è il caso di chiarirlo – il punto fermo per cui il Presidente resta l'interprete ultimo del regolamento e la Giunta è pur sempre organo ausiliario del Presidente.

Si può prevedere, in apposite norme regolamentari, l'attivazione della Giunta su richiesta di minoranze qualificate dei componenti dell'Assemblea o dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, o di una frazione significativa della Giunta medesima ai fini dell'espressione di un parere su questioni "nuove" o controverse, ovvero il dovere del Presidente di consultare l'organo nel momento della formulazione di soluzioni procedurali destinate a costituire un precedente per il futuro, con conseguente adeguato regime di pubblicità delle decisioni della Giunta.

In ogni caso, il primo protagonista (e probabilmente uno dei beneficiari maggiori) di questa valorizzazione del ruolo della Giunta dovrebbe essere il Presidente di assemblea, che da una maggiore elaborazione e – auspicabilmente – condivisione delle regole che disciplinano la vita parlamentare ha tutto da guadagnare. Al Presidente spetta, quindi, al di là di ogni ipotesi di riforma dei regolamenti – e, al limite, a prescindere da tali ipotesi riformatrici – valorizzare la funzione ausiliaria delle Giunte, nella quotidiana pratica parlamentare.

Del resto, quanto più il volto "interno" del Giano bifronte, quello rivolto verso le aule parlamentari, è solido e stabile, tanto meno esso subirà le scosse e le inevitabili fibrillazioni del volto "esterno", quello che dal portone di ingresso di Montecitorio e Palazzo Madama (o di Palazzo Giustiniani) guarda verso i palazzi della politica.