

La funzione unificante del presidente di un'assemblea parlamentare: il contributo di un comparatista alla discussione sul tema

di Alessandro Torre - Relazione tenuta all' istituto superiore "Sant'Anna" di Pisa

Dalle due relazioni che hanno preceduto, rispetto alle quali il mio intervento intende essere quello di un semplice *discussant* la cui visuale sia quella del giuscomparatista che osserva la grande modellistica esistente nel campo delle presidenze d'assemblea e fa rimbalzare nel dibattito comune gli elementi di riflessione che possono giovare all'approfondimento della tematica seminariale, emergono alcuni interessanti spunti.

In primo luogo, tornando sul titolo stesso del nostro seminario che recita *"La funzione unificante dei Presidenti nell'organizzazione delle Camere"*, sottolineo che vi sono contenuti due termini-chiave: l'aggettivo "unificante" e il sostantivo "organizzazione", attraverso i quali si pone in evidenza la duplice natura del ruolo di chi è posto a presiedere l'assemblea.

Da un lato, il presidente assembleare è – o, negli auspici degli architetti dell'istituzione parlamentare, dovrebbe auspicabilmente essere – colui (o colei) che assicura la sintesi politica e istituzionale a fronte della teatralità del confronto che si sviluppa nell'ambito del grande collegio investito della funzione legislativa. Particolarmente illuminante è a tale proposito il richiamo al modello storico dello *Speaker* della Camera dei Comuni, al quale non può non ispirarsi – seppure nella differenziazione dei modelli – qualsiasi forma di presidenza d'assemblea poiché in esso si ravvisa il nucleo storico della funzione presidenziale.

Questo nucleo consiste nel dare espressione alla voce unitaria dell'istituzione parlamentare, e anzi direi dell'"essere espressione" di tale voce con il proprio ruolo e – in taluni casi – anche con la propria persona. Non a caso, in un mio saggio che sono onorato di vedere utilizzato qui a Pisa come base per una parte non irrilevante della riflessione sul tema, ho tratteggiato questa figura costituzionale altamente individualizzata come quella di un "Magistrato dell'assemblea": anzi, del più alta e forse dell'unica autentica magistratura che è osservabile nel quadro di una camera parlamentare. Questa "voce unitaria" deve poter essere espressa in ogni momento dal presidente dell'assemblea parlamentare non solo di fronte agli interlocutori esterni dell'istituzione che presiede (il Governo, la Corona o la Presidenza repubblicana, l'alta giurisdizione costituzionale, gli enti dell'autogoverno territoriale, e la società civile nelle sue molteplici articolazioni che nelle democrazie avanzate assumono un senso politico sempre più evidente) ma anche di fronte a se stessa, ovvero di fronte alle inevitabili cesure della politica dei gruppi parlamentari e dei partiti che operano sulla sfondo di questi. Questa può essere la parte più difficile del ruolo presidenziale: di fronte alla dialettica che anima il confronto maggioranza-opposizione, e – in particolare nel nostro paese e negli ultimi anni – alla crescente incomunicabilità fra le due dimensioni che pure sono entrambe necessarie all'esercizio di una democrazia matura, non sempre il ruolo del presidente parlamentare si dimostra all'altezza di questa funzione. La sintesi fra le diverse posizioni politiche che si estrinsecano nell'assemblea non è agevole, e fin dall'epoca statutaria ben si sa come colui che assume il prestigioso ma ingrato compito di presiedere l'assemblea parlamentare si dibatta nell'eterno dilemma dell'essere un agevolatore delle politiche maggioritarie o un estensore e talvolta anche un realizzatore della voce singola di un'istituzione che per sua natura (poiché trattasi di un'istituzione democratica) è pluralista. Si tratta, in sintesi, del dilemma dei modelli cd. "misti" di presidenza assembleare quali l'italiano, il francese, e numerosissimi altri, nei quali il richiamo della neutralità e le tentazioni dell'allineamento politico sono spesso in controtendenza l'uno rispetto all'altro, talvolta in equilibrio, molto spesso in contrasto (a tutto favore, ovviamente,

dell'allineamento). Molto più semplice definire la questione nei modelli cd. "puri": tali la già menzionata *speakership* di Westminster, nella quale il presidente dell'assemblea è uomo di assoluta terzietà rispetto alle posizioni e agli interessi politici degli schieramenti del *two-party system* (con il rischio, in realtà poco avvertito e anzi celebrato come un carattere essenziale della funzione del presiedere "all'inglese", della perfetta avulsione); e, sul versante opposto, la *speakership* del Congresso statunitense, emblematica figura di *leader* partitico attivo nell'ambito della Camera dei Rappresentanti e grande, e sovente personalistico, regista della politica maggioritaria congressuale. Dall'altro lato, il presidente è uomo dell'assemblea nella misura in cui ne cura la funzionalità garantendo con la propria azione la formazione dell'agenda dei lavori parlamentari, l'ordinato svolgimento dei lavori in aula, l'amministrazione in chiave di autonomia, l'organizzazione degli uffici e dei servizi, l'applicazione e l'interpretazione dei regolamenti. In breve, si tratta delle funzioni del presidente assembleare nella sua qualità di *presiding officer* o di *chairman* (o, per usare un'espressione politicamente corretta in quanto non sessista, *chairperson*). In realtà, se si guarda la questione con occhio appena un po' disincantato, anche l'esercizio di tali funzioni che si definirebbero "tecniche" – e che sono necessarissime per la sussistenza stessa di un'istituzione di natura assembleare – può non essere governato dall'oggettività, e pertanto amministrato con ottica di parte. Ma poiché la sovrintendenza alle questioni di procedura, all'organizzazione, all'amministrazione è questione complessa e inerente alla vita stessa dell'istituzione, tendenza generale dei parlamenti è la realizzazione di forme di collegialità. In altri termini, è da escludersi che il *presiding officer* possa esercitare le proprie funzioni in modo strettamente individuale (salvo avere l'ultima parola in termini di determinazioni procedurali o di interpretazione, o di mantenimento dell'ordine, ma comunque e preferibilmente non senza una previa assistenza dei suoi più diretti collaboratori "istituzionali"), e ciò sia per ragioni oggettive sia per ragioni politiche. Pertanto, se quando si evidenzia nel ruolo del presidente d'assemblea la natura di "uomo della sintesi" il carattere della sua individualità assume un particolare senso, allorché si passa a considerarne la fisionomia di *presiding officer* (e qui in particolare di *officer*, ossia di massimo ufficiale assembleare) l'elemento che più conviene considerare è quello della condivisione, che si estrinseca nello sviluppo degli uffici di presidenza e delle conferenze dei capi gruppo. Occorre tuttavia considerare con maggior precisione fino a che punto l'organizzazione di collegi presidenziali aventi natura eminentemente tecnica o di cooperazione con l'esercizio delle funzioni (ma molto più di rado delle responsabilità ultime) del presiedere rispecchi il diverso strutturarsi dei modelli offerto dall'osservazione comparativa. Lo *Speaker* della Camera dei Comuni si giova infatti di uno scarno *staff* di funzionari, ma a *latere* del seggio presidenziale operano alcuni comitati interni che si occupano delle funzioni che in altre camere parlamentari competono a organi del *genus* "conferenza dei capi gruppo"; a maggior ragione la *speakership-leadership* congressuale statunitense non realizza intorno a sé alcuna forma di collegialità che possa minimamente caricarsi di significati politici o che lontanamente potizzi una forma di collaborazione *bipartizan*. Ovviamente è nella natura stessa della *adversarial politics*, che pur attraverso estreme differenziazioni strutturali caratterizza l'attività parlamentare nelle maggiori democrazie anglosassoni e la natura neutra o politicamente attiva del ruolo del *presiding officer*, escludere che esponenti degli schieramenti politici possano condividere le responsabilità di chi è posto a presiedere.

Considerazioni comparative a parte, è mia opinione che le sottolineature dei mutamenti del ruolo dei presidenti parlamentari in Italia pongano sotto una luce particolare le modalità con cui essi esercitano quella funzione che è stata ben definita la "funzione dell'unità". La luce è quella della democrazia maggioritaria, che negli ultimi tempi ha prodotto una vasta fenomenologia di slittamento in denso deterioro dei rapporti fra maggioranza e opposizione, di rafforzamento dell'appello a parlamento (*rectius*: alla maggioranza parlamentare) della *leadership* di governo, e di conseguenza di delegittimazione del ruolo "responsabile" dell'opposizione. Di certo, a fronte di queste pressioni, è lecito esprimere preoccupazione sul come verrà esercitata la "funzione dell'unità" da parte dei presidenti parlamentari, e soprattutto sulle condizioni di quadro politico

generale in cui tale ruolo potrà essere effettivamente esercitata. Le pressioni sopportate dai Presidenti dei due rami del nostro Parlamento certamente sono molto forti, talvolta insopportabili e forse – sotto taluni profili – anche inedite per il nostro sistema parlamentare. Il quesito che emerge è pertanto: la "funzione dell'unità" è ancora necessaria nel contesto della *new politics* maggioritaria italiana?

Una nuova e diversa funzionalità dei presidenti assembleari potrà passare, un domani, attraverso l'imbuto di nuovi regolamenti parlamentari: questione che il parlamentarista dovrà sorvegliare con molta attenzione, soprattutto alla luce di un quadro istituzionale che nel frattempo sta evolvendo verso strane ipotesi di riforma che recheranno con sé fenomeni molto interessanti per chi studia il diritto pubblico del nostro paese. Il mio punto di vista resta è quello di un comparatista, e in particolare di un comparatista che studia da tempo i sistemi di cultura inglese, sia di stampo tradizionale (democrazia di Westminster, modello congressuale statunitense) sia di nuovo conio (assemblee della *devolution* britannica). L'osservazione di queste democrazie ove il congegno maggioritario rappresenta da sempre la regola e pertanto di certo non è una novità, può esser eid eo enorme utilità per chi intende concentrare la sua attenzione sul complesso dei "nuovi" rapporti tra le istituzioni italiane e sull'effettiva funzionalità di ruoli – quale quello dei presidenti delle assemblee parlamentari – che si vorrebbero tendenzialmente neutri ma la cui permeabilità alle pressioni della politica maggioritaria risulta oggi particolarmente accentuata.

Occorre tuttavia non lasciarsi troppo incantare dai modelli puri, che non sono perfettamente riproducibili e pertanto cessano di essere intrinsecamente dei "modelli" in quanto essi maturano in contesti politici (un bipolarismo partitico che non è il meccanico risultato di un idoneo sistema elettorale bensì il frutto di una cultura della politica che ha ben altre premesse) e istituzionali (la transizione dalla monarchia costituzionale alla forma di governo parlamentare pura e, quindi, al sistema "a primo ministro"; un federalismo reale attuato dal basso e non, come da noi, fittizio e imposto dall'alto con un tratto di penna sulla Costituzione formale) che sono ben lontani dal potersi trasferire in altre dimensioni costituzionali e in altri quadri di democratizzazione relativamente giovane. La stessa riflessione sulla natura neutra e perfino "unificante" della presidenza dell'assemblea legislativa mi lascia molto perplesso: ben altra etica del presiedere è necessaria affinché questa natura possa essere efficacemente innestata nella nostra tradizione parlamentare oggi ancor più di prima dilaniata non tanto da meccanismi "avversari" a volte laceranti (i quali non possono che far parte di un sistema puramente democratico, nel quale la politica dell'assemblea non sia una mera parvenza) quanto dal mancato rispetto di alcuni elementari regole del gioco. Le recenti polemiche sul come i nostri Presidenti delle Camere conducono sovente la loro politica del presiedere dimostrano quanto lontani siamo ancora dalle applicazioni di una democrazia avanzata e solidamente declinata nelle proprie istituzioni rappresentative, e di quanto sia illusorio discorrere di modelli da applicare e quanto più aderente alla realtà – ed espressione di un elementare buon senso – cercare non di riprodurre figurini bensì di individuare una via razionalizzata di attuazione di suggerimenti che siano tratti dal panorama delle grandi democrazie.

A tale proposito, torno a sottolineare alcuni aspetti. Le presidenze d'assemblea dei modelli cosiddetti "puri" sono entrambe regolate dal funzionamento, sullo sfondo, di meccanismi politici maggioritari che allo stato attuale (sebbene nel Regno Unito da qualche tempo si discorra della necessità di una revisione) sono vigenti e accettati dalle forze politiche il quadro costituzionale. Si tratta in entrambi i casi di congegni elettorali radicati che favoriscono la politica della contrapposizione, e non certamente della mediazione. Se di mediazione si tratta, questa è tipica delle situazioni estreme (la si collega infatti a determinate forme di stato d'eccezione in cui, per un periodo determinato, la politica classica cessa di operare e anche di essere tale: si pensi ai periodi di guerra, alle ipotesi di "grande coalizione" o, più di recente, di lotta al terrorismo internazionale). Si nota chiaramente che lo spirito di contrapposizione, spesso molto accentuato, è parte della fisiologia del sistema e non della sua patologia come si tende oggi a sostenere in Italia ogniqualvolta la maggioranza di governo incontra nell'opposizione un duro ostacolo ai propri disegni legislativi e di politica generale. Compito di chi presiede un'assemblea, luogo nel quale questo spirito "avversario"

trova il luogo costituzionalizzato per eccellenza della propria ritualità, saper gestire con equilibrio questa intrinseca caratteristica della democrazia operante. Per questo lo *Speaker* della Camera dei Rappresentanti statunitense non è certamente l'uomo dell'unità, almeno dal punto di vista della sua collocazione e del ruolo che esercita (il che non manca di creare problemi in quelle situazioni, come si è verificato durante la presidenza Clinton con un Presidente federale, capo dell'Esecutivo, espressione del partito democratico e un *presiding officer* rappresentativo di una maggioranza repubblicana). Risposta diametralmente opposta, come ho già accennato, quella della democrazia parlamentare di Westminster: qui lo *Speaker* è figura partiticamente avulsa dal sistema operante, ma non per questo meno espressiva di una "politicità" assembleare di più sofisticata natura, tanto che lo definirei alla stregua di un presidente d'assemblea di matrice liberale, attivo come guardiano notturno del buon funzionamento dell'organo presieduto.

Ma in entrambi i casi la natura unificante, non espressamente dichiarata a Westminster né ammessa a Washington, riesce a emergere comunque. Perfino nel Congresso americano la suprema magistratura si libera dalle pastoie della politica quando deve amministrare e governare i regolamenti parlamentari, operando come agevolatrice di processi dibattimentali e decisionali, tant'è vero che all'inizio del Novecento una tremenda rivolta dei parlamentari di entrambi gli schieramenti si verificava, nei confronti delle autorità eccessivamente personalistiche degli *Speakers* tradizionali che interpretavano il proprio potere in maniera eccessivamente autoritaria influenzando "a monte" sull'attività dell'assemblea attraverso distribuzione dei progetti di legge alle commissioni e determinando in modo discrezionale la stessa formazione delle commissioni. Questo strapotere si collegava a una certa forma di inamovibilità del *presiding officer*: ovviamente, una inamovibilità garantita dalla persistenza della maggioranza congressuale della quale era un *leader* (diverso il caso della relativa inamovibilità dello *Speaker* britannico, che riposa sulla sua totale neutralità e sul suo essere non persona della maggioranza bensì fiduciario di una grande maggioranza trasversale formata da deputati dei due schieramenti maggiori e dei partiti minori). Non troppo saggiamente le assemblee della Rivoluzione francese prevedevano figure di presidenti assembleari dotati di mandati molto (e fors'anche esageratamente) brevi e non immediatamente rieleggibili: ma in tal modo l'assunto che la brevità della carica favorisse l'assoluta neutralità di una funzione del presiedere ridotta a mero tecnicismo, impedendone, da un lato, la declinazione in termini di potere personale e, dall'altro lato, la dipendenza dalle fazioni politiche, era ampiamente controbilanciato dalla perdita di continuità della politica di governo dell'assemblea e dalla dispersione di competenze che pure potevano essere utili alla causa dell'istituzione presieduta, sicché la funzione unificante, illuministicamente affidata alla precarietà del potere presidenziale, si rivelava un'autentica illusione.

Se dal modello di presidenza concepito nella democrazia di Washington da Thomas Jefferson e dai rivoluzionari francesi si passa a considerare di quale indole sia la funzione "unificante" del presidente della Camera dei Comuni, ebbene tale ruolo si è sviluppato attraverso una serie di sedimentazioni. Lo *Speaker* non poteva operare come capopartito, bensì portavoce (*spokesman*) il cui compito precipuo era rappresentare la volontà del Parlamento in maniera unitaria nei confronti degli altri organi costituzionali in un quadro di costituzione fortemente organica. Questo *presiding officer*, oltre che garantire l'ordinato funzionamento dell'assemblea presieduta, era posto a sviluppare una sorta di diplomazia esterna, ovvero pronunciarsi in maniera unitaria nei confronti sia di un potere aggressivo come quello della Corona, sia – in seguito, con l'evoluzione dei ruoli istituzionali nei riguardi di un potere corrosivo come quello della *premiership*. È a mio avviso molto singolare che, proprio in un sistema costituzionale nel quale i rapporti tra poteri sono informati a una fondamentale sintonia tra Legislativo ed Esecutivo (negli Stati Uniti invece, come è noto, vige una *separation* relativamente rigida fra gli stessi), il presidente assembleare abbia perso del tutto la sua funzione di garante dell'attuazione degli indirizzi di maggioranza per neutralizzarsi a fronte delle pressioni contrastanti provenienti da un sistema altrimenti cooperativo, tanto che il coinvolgimento anche minimo dello *Speaker* nel gioco partitico dell'assemblea è tradizionalmente considerato una *deminutio* gravemente lesiva dell'identità stessa della presidenza e dell'efficacia del

suo ruolo di reggitore e regolatore dei meccanismi di un'assemblea che è nel contempo fortemente conflittuale e osservante di un'etichetta basata sul comune rispetto delle regole del gioco.

Forse questi due modelli estremi, che tanto ci affascinano nelle loro irraggiungibili valenze, ci possono insegnare che l'ipotesi della neutralità "unificante" è certamente da perseguire non come dimensione pregiudiziale e stratta della funzione del presiedere, ma per le implicazioni pedagogiche e, se si vuole, "giurisdizionale" del Presidente dell'assemblea, senza tuttavia escludere ingenuamente la curvatura profondamente politica del ruolo di un *presiding officer* che sia degno di tale nome, espressivo di una politicità che non deve – o non dovrebbe – essere inteso come militanza nello schieramento maggioritario o, come spesso si è verificato in tempi purtroppo sempre più lontani ed esteticamente lontani rispetto alle attuali condizioni di italiano *spoils system*, nella minoranza, ma come una funzione attinente alla *polis* assembleare ossia al supremo interesse istituzionale della comunità parlamentare intesa nel suo essere corpo politico collettivo.

Può aiutarci, questo punto, la considerazione di un tipico elemento del "modello" italiano, ovvero il diretto coinvolgimento dei Presidenti delle Camere nelle fasi prodromiche alla risoluzione di una crisi di governo, complessa situazione regolata da una prassi consolidata che occupa il cono d'ombra che separa l'apertura della crisi dal giuramento reso dal Presidente del Consiglio e dai ministri nelle mani del Capo dello Stato. I nostri *presiding officers* sono autorevoli comprimari in tale processo e, talvolta, perfino suoi protagonisti (con il "mandato esplorativo" e talvolta anche con la guida della nuova amministrazione). Obbligatoria è inoltre la loro consultazione da parte del Presidente della Repubblica in caso di scioglimento anticipato, per non dire della supplenza ricoperta dal presidente del Senato in caso di impedimento del Capo dello Stato; dell'indizione d'urgenza dell'elezione di un nuovo Presidente della Repubblica il luogo di quello che definitivamente non sia più in grado di esercitare le proprie funzioni (disposta dal presidente della Camera dei Deputati il quale opera quale *altera pars* rispetto al suo collega senatoriale incardinato nella supplenza); e infine della nomina di componenti di autorità indipendenti, funzione di concatenamento di supreme garanzie costituzionali che purtroppo, ultimamente, risulta ridimensionata. L'autonomo concorso del presidente d'assemblea all'attivazione di una verifica della legittimità costituzionale della legge o l'esercizio di un suo ruolo primario nell'effettuare un simile sindacato sono elementi virtualmente assenti nel sistema italiano, ma altrove utilizzati in forme costituzionalmente evidenti: così avviene nella Quinta Repubblica francese (la cui figura di presidente assembleare è molto somigliante all'italiana, se non altro perché ambedue formano modelli "misti") e nel nuovo parlamento devoluto scozzese. In Francia i presidenti dell'Assemblea nazionale e del Senato sono abilitati ad attivare, prima che sia attuata la promulgazione di una legge ordinaria, una pronuncia di conformità da parte del *Conseil Constitutionnel*; nell'interessante sistema neoparlamentare scozzese (sul quale da tempo sto concentrando la mia attenzione nel quadro di studi sulla *devolution* britannica) il *presiding officer* è vincolato a emanare una *certification* di suo pugno che attesti ufficialmente la compatibilità delle leggi approvate a Edimburgo rispetto ai principi ordinamentali statuiti dal "supremo" parlamento di Westminster. Si tratta in entrambi i casi dell'affidamento a presidenti d'assemblea (eventuale in Francia, automatico in Scozia) di un ruolo preventivo di conflitti tra fonti normative, la prima operante in un contesto di costituzione rigidamente formalizzata e, la seconda, di costituzione non scritta. D'altra parte anche in Italia ai presidenti d'assemblea compete l'attivazione di almeno un punto d'accesso alla giustizia costituzionale: non sono essi infatti legittimati a proporre il conflitto di attribuzione nei riguardi di altri poteri dello Stato in esecuzione di una apposita deliberazione dell'assemblea, in tale circostanza operando come comprimari dell'assemblea nell'esercizio di un'azione di alta politica costituzionale? E questo rapida catalogazione può concludersi con la "diplomazia parlamentare", categoria funzionale di conio più recente che, anche sulla base dell'attivismo dei presidenti parlamentari italiani delle ultime generazioni, si è sviluppata in relazione ai *presiding officers* di altri Parlamenti europei ed extraeuropei su aspetti che sono connessi a grandi questioni politico-sociali di comune interesse.

Concludo semplicemente ricordando che Andrea Manzella ha osservato che il presidente di un'assemblea è a sua volta portatore di un interesse autonomo che consiste nel buon svolgimento dei lavori della Camera, il cui "governo" gli è temporaneamente affidato. Sottolineando questo elementare principio di buon andamento la cui garanzia è supremo appannaggio di chi presiede un'assemblea e forma il nucleo della sua funzione unificante, soprattutto quando le forze politiche rischiano di perdere il controllo delle regole o addirittura di modificarle a loro uso e consumo in maniera del tutto parziale.