

Rivista trimestrale di diritto pubblico

La normativa europea sul clima

La prefazione de *Lo scrittoio del Presidente* di Luigi Einaudi

Gli scritti di Giannini su *Mondoperaio* (1948-1949)

*The European common constitutional traditions on freedom
of expression*



www.giuffre.it/riviste/rtdp

Per i testi dei provvedimenti più importanti non inseriti nel fascicolo

www.irpa.eu/rtdp

 GIUFFRÈ
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

ISSN 0557-1464

le vicende della reazione delle istituzioni alla pandemia, depurate dai loro aspetti contingenti, possono rivelarsi ricche d'insegnamenti. Proprio l'attenzione all'effettività, anche in chiave comparata, potrebbe gettare nuova luce su questioni ormai ricostruite alla luce di esiti apparentemente cristallizzati: così, per citare soltanto un esempio, la capacità delle seconde camere di svolgere un ruolo di contropotere in contesti segnati dal deterioramento delle garanzie costituzionali può offrire nuovi spunti per la discussione sul senso e la direzione che s'intendono conferire al bicameralismo. La capacità di combinare diversi livelli di analisi — «voci lontane», attenzione per le regolarità e le prassi, progetti riformatori — è il principale merito di questo libro e può aprire la via ad approfondimenti ulteriori.

Giacomo Delledonne

GIAMPIERO SICA, *Prove di fiducia. Il presidente della Camera e il parlamentarismo nel periodo statutario*, Roma, Carocci, 2021, 221 p., ISBN: 9788829005550.

I meccanismi, di diritto e di fatto, che presidiano il funzionamento del rapporto fiduciario tra Parlamento e governo rappresentano il fondamento delle forme di governo parlamentari. La monografia ha il pregio di analizzare, con un taglio giuridico e con un poderoso lavoro di ricostruzione storica e storiografica, le vicissitudini dell'evoluzione del rapporto fiduciario nel Regno d'Italia fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana attraverso la figura del Presidente di Assemblea: un tema, quest'ultimo, assai poco studiato dalla dottrina costituzionalistica italiana, se non per frammenti e per lo più per finalità manualistiche.

La tesi dell'autore, che permea l'intero volume, è che la forma di governo italiana nel periodo statutario abbia rappresentato, in qualche misura, un *unicum* nel panorama dei parlamentarismi, non potendosi riconoscere in nessuno dei modelli principali di allora, in particolare quello britannico e quello francese, ed essendo rimesso per lo più allo sviluppo di prassi e convenzioni che si sono venute plasmando nel corso dei quasi cento anni di vigenza dello Statuto albertino. Inoltre, quelli che erano vincoli costituzionali piuttosto stringenti per le camere (si v., ad esempio, l'art. 9 dello Statuto sui poteri di indirizzo politico del re), in particolare per quanto riguarda la continuità dei lavori parlamentari, formalmente rimessa nella disponibilità del monarca, e l'impossibilità per il Parlamento di beneficiare di un momento rivoluzionario di rottura (come scrive l'autore a p. 69, «In Italia non c'è mai stata una netta vittoria del Parlamento nel conflitto istituzionale con la Corona»), che contenesse l'autorità del re, hanno condizionato l'affermazione della centralità del Parlamento (in merito, si cfr. anche G. Azzariti nella *prefazione* al volume, p. 10 ss.). La lungimiranza di alcuni Presidenti del Consiglio, come Cavour e Giolitti, e di alcuni Presidenti della Camera, come Pareto e Bianchieri, hanno determinato dei veri e propri punti di svolta nel funzionamento del parlamentarismo italiano nella fase pre-repubblicana, prima degli eventi che hanno condotto all'ascesa e al consolidamento del regime fascista.

Ciò che colpisce nell'economia del lavoro è l'importanza assunta dai Presidenti della Camera dei deputati nell'ambito della forma di governo, dallo stile della Presidenza, e la necessità di «superare la tradizionale distinzione [dottrinale] tra una fase di presidenza 'di maggioranza' (1848-1876) e una fase di presidenza 'imparziale' (dopo Crispi)» (p. 188), dovuta al grande limite «di leggere l'Ottocento secondo le teorie del Novecento» (p. 198).

In altre parole, le Presidenze della Camera non potevano che essere «di maggioranza», visto che per diversi anni, almeno dal 1852 al 1909, l’elezione del Presidente d’Assemblea assurgeva al rango di votazione fiduciaria (secondo la formula del Presidente «fiduciario»), ma non per questo l’attività dello *speaker* e le modalità di conduzione dei lavori parlamentari dovevano essere necessariamente «partigiane». Anche per questa ragione e proprio alla luce di quanto si diceva poc’anzi, sembra un po’ eccentrico l’accostamento che di tanto in tanto viene proposto con il Presidente della Camera dei Rappresentanti negli Stati Uniti, come configuratosi a partire dal Novecento (p. 61; su cui si vedano W. McKay e C.W. Johnson, *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 32 ss.).

La monografia è ben organizzata, chiara nello stile e di piacevole lettura. Ha un taglio prevalentemente descrittivo nella seconda parte, che è poi anche la parte più voluminosa dell’opera, ma ciò è in qualche modo inevitabile alla luce dell’approccio storico prescelto. La parte prima, sul Parlamento nello Statuto albertino, serve da inquadramento sia per il dibattito sulla forma di governo che per lo studio della statica e della dinamica parlamentare, mettendo ben in evidenza i margini di manovra che residuavano all’istituzione rappresentativa e al governo rispetto alla corona.

La parte seconda offre una rassegna ragionata degli avvenimenti di tono costituzionale susseguitisi durante le Presidenze della Camera dei deputati nel periodo 1848-1943. Il punto di osservazione è correttamente rivolto solo agli *speaker* di questa Camera per via della composizione del Senato regio e della nomina del suo Presidente da parte del re; circostanza che escludeva i Presidenti del Senato da ogni ruolo nell’ambito del circuito fiduciario e che li rendeva compartecipi dell’indirizzo politico regio. Così, si evidenziano il ruolo, tutto sommato modesto, dei Presidenti nel breve periodo di monarchia costituzionale «in senso stretto» (1848-1852) e, successivamente, l’affermazione della presidenza fiduciaria, con i casi di sfiducia costruttiva, nel 1869 e nel 1878, quando, rispettivamente, Giovanni Lanza e Benedetto Cairoli risultarono eletti alla Presidenza della Camera contro il candidato del governo, costretto quindi alle dimissioni, con la conseguenza che in entrambi i casi furono proprio i Presidenti neoeletti, in virtù dell’investitura parlamentare ottenuta, a ricevere dal re il mandato a formare il nuovo esecutivo. Si esaminano, poi, il passaggio critico della crisi di fine secolo e le trasformazioni dell’età giolittiana, con una forma di governo di fatto pienamente parlamentare e l’accantonamento della presidenza fiduciaria, superata dall’istituto della fiducia preventiva al governo o, a seconda dei casi, dalla fiducia della Camera neoeletta. Segue poi un capitolo dedicato allo snaturamento del regime liberale, a causa dell’avvento del fascismo, ai cambiamenti che coinvolgono la figura dei Presidenti delle camere, al «ritorno allo Statuto» a cui si assiste nel 1925 con il passaggio dalla doppia fiducia per il Governo alla fiducia unica, soltanto verso il Re, fino alla «morte del Parlamento». Nonostante il Presidente della Camera dei fasci e delle corporazioni fosse nominato per decreto reale, in base a quanto disposto dalla l. n. 129/1939 che la istituiva, interrompendo decenni di consolidata esperienza di investitura elettiva dell’organo, è significativo, però, che «a proporre l’ordine del giorno del Gran Consiglio del fascismo del 25 luglio 1943, con cui cadde il regime fascista, fu proprio ‘il presidente dell’assemblea legislativa’, come Grandi ebbe a qualificarsi nella lettera al Re che firmò poco prima di entrare alla riunione a Palazzo Venezia» (p. 202).

La parte terza del volume, infine, analizza criticamente la tensione tra imparzialità della carica presidenziale e «politicità» (fiduciaria) della sua elezione, anche soffermandosi su alcune figure di spicco, come il Presidente Giuseppe Biancheri (1870-1876; 1884-1892; 1894-1895; 1898 per pochi mesi; 1902-1904), e ritenendo che queste due «anime» siano tutt’altro che inconciliabili. Le battute finali sono poi dedicate al passaggio

dallo Statuto alla Costituzione repubblicana, sancito, nella prospettiva del Parlamento, dalla netta discontinuità con alcune norme della Costituzione precedente (come quella sulle sessioni che tante tensioni aveva alimentato tra Camera dei deputati e corona) e, soprattutto, dalla sua acquisita indipendenza istituzionale, che si è riflessa nella funzione di garanzia svolta dai Presidenti delle due camere, all'esterno, verso gli altri organi costituzionali, e all'interno nella conduzione delle procedure parlamentari.

L'analisi è forse un po' sbilanciata sulla prima parte del periodo statutario e meno focalizzata sulle fondamentali trasformazioni indotte dall'irrompere dei partiti di massa sulla scena politica, dalla democratizzazione del Parlamento (*rectius* della Camera) per effetto dell'allargamento del suffragio, e dal cambiamento strutturale-organizzativo determinato dalle riforme regolamentari del 1900 e poi del 1920. Specie queste ultime avranno una portata applicativa piuttosto limitata nell'immediato per via del fascismo anche se, come l'autore pure rileva, esse predetermineranno l'ossatura dei regolamenti parlamentari in epoca repubblicana.

In definitiva, il volume contribuisce a colmare una importante lacuna in dottrina, considerato che il Presidente d'assemblea è stato molto studiato nel periodo repubblicano, anche in prospettiva comparata (si cfr., *ex multis*, G. Ferrara, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965; E. Cuccodoro, *La presidenza di assemblea politica*, Firenze, Noccioli, 1998; M. Iacometti, *I presidenti di assemblea parlamentare*, Milano Giuffrè, 2001; A. Torre, *Il magistrato dell'assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2001; A. Sciortino, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002), ma assai poco nel contesto costituzionale del periodo statutario. Consegnando al lettore uno spaccato di vita istituzionale lungo quasi un secolo, con frequenti citazioni tratte dai dibattiti parlamentari o anche da scambi epistolari tra i protagonisti della vita politica dell'epoca, il libro chiarisce efficacemente che «nella storia parlamentare italiana l'affidamento della presidenza ad un esponente politico ‘espressione’ della maggioranza parlamentare non è un’eccezione, ma piuttosto la regola» (p. 188). Ciò vale, infatti, anche per l'esperienza repubblicana, con l'importante eccezione del periodo tra il 1976 e il 1994, quando, come effetto di un accordo tra partiti politici, il Presidente di uno dei due rami del Parlamento è stato eletto tra le fila dell'opposizione, «peraltro nell'ottica di un allargamento della maggioranza» (p. 189; così anche S. Ceccanti, *I Presidenti di Assemblea e la “mistica” dell'imparzialità*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013, 293 ss.). Anche successivamente, comunque, è invalsa la prassi di scegliere uno dei due Presidenti di Assemblea tra esponenti di una forza «minoritaria» nell'ambito della coalizione di governo o persino tra i rappresentanti di una forza di (futura) opposizione all'inizio della legislatura (come è stato per la Presidenza del Senato all'inizio della XVIII legislatura). La «politicità» delle funzioni dei due Presidenti, inoltre, più che venire a dipendere (principalmente) in via contingente dai mutevoli equilibri politici o dalla personalità degli *speaker*, è stata influenzata in misura decisiva dalla natura delle procedure parlamentari dirette dai medesimi Presidenti e dagli organi da essi presieduti, a seconda che si tratti, ad esempio, della conferenza dei capigruppo, dell'ufficio di presidenza o della giunta per il regolamento (in merito, si cfr. N. Lupo, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., IV, Torino, Utet, 2010, 444 ss.).

525

CRISTINA FASONE