

**Bozza Tesi di Dottorato**

*Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

**DOTTORATO DI RICERCA IN**

**“Stato e persona negli ordinamenti giuridici: indirizzo diritto costituzionale”**

**Ciclo XXV**

**Settore concorsuale di afferenza: 12/C1**

**Settore scientifico-disciplinare: IUS/08**

**IL POTERE DI ESTERNAZIONE DEI  
PRESIDENTI DI ASSEMBLEA PARLAMENTARE**

**Presentata da: Rosangela Cassano**

**Coordinatore dottorato:**

**Relatore:**

**Chiar.mo Prof. Andrea Morrone**

**Chiar.mo Prof. Luca Mezzetti**

## INDICE

**INTRODUZIONE E PREMESSE METODOLOGICHE.....5**

### **CAPITOLO I: TEORIA GENERALE DEL POTERE DI ESTERNAZIONE**

1. Premesse metodologiche.....	5
2. Esternazione: potere o facoltà?.....	12
3. Potere di esternazione e libertà di manifestazione del pensiero.....	15
4. I limiti al potere di esternazione: le convenzioni costituzionali.....	22
5. Segue. Le regole della correttezza costituzionale e la natura degli organi costituzionali.....	28
6. Segue. Il dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore. Il giuramento.....	35

### **CAPITOLO II: MODELLI DI PRESIDENZA ASSEMBLEARE E POTERE ESTERNATORIO: LA *SPEAKERSHIP* INGLESE**

1. Brevi cenni storici: il lento avvicinamento dello Speaker al canone dell'imparzialità mediante l'attività estenatoria.....	42
2. La definitiva affermazione dell'imparzialità dello Speaker e le sue modalità di elezione.....	54
3. Le funzioni dello Speaker: cenni.....	62
4. I fondamenti giuridici dell'imparzialità della Speakership.....	65

### **CAPITOLO III: PROFILO STORICO-GIURIDICO DELLA PRESIDENZA D'ASSEMBLEA PARLAMENTARE NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO**

1. Il Presidente di Assemblea parlamentare nel sistema statutario. L'influenza della Sinistra storica e l'involutione del periodo fascista.....	67
2. Il Presidente di Assemblea nell'ordinamento repubblicano. La riforma dei regolamenti parlamentari.....	75
3. Linee di evoluzione della carica nella riforma dei regolamenti parlamentari.....	80

## **CAPITOLO IV: IL PRESIDENTE DI ASSEMBELA PARLAMENTARE NELLA COSTITUZIONE E NELLA PRASSI**

<b>1. Il procedimento di elezione.....</b>	<b>83</b>
<b>2. Funzione di rappresentanza e responsabilità del Presidente.....</b>	<b>87</b>
<b>3. Poteri e funzioni.....</b>	<b>92</b>
<b>4. Conclusioni.....</b>	<b>95</b>

## **CAPITOLO V: IL POTERE DI ESTERNAZIONE DEL PRESIDENTE DI ASSEMBLEA PARLAMENTARE: IL RIEQUILIBRIO DEI DUE VOLTI DI GIANO**

<b>1. Premessa. Il “caso Fini.” Prime caratterizzazioni del Presidente di Assemblea: attribuzioni interne ed esterne. Le esternazioni doverose.....</b>	<b>96</b>
<b>2. Il Presidente d’Assemblea parlamentare nella Costituzione italiana.....</b>	<b>103</b>
<b>3. Il ruolo dei Presidenti delle Camere e il potere di esternazione.....</b>	<b>111</b>
<b>3.1. <i>Segue.</i> Recenti mutamenti del ruolo del Presidente di Assemblea.....</b>	<b>114</b>
<b>3.2. <i>Segue.</i> Le esternazioni in materia di politica costituzionale. La (pretesa) responsabilità del Presidente di Assemblea.....</b>	<b>120</b>
<b>3.3. <i>Segue.</i> Le esternazioni politiche.....</b>	<b>124</b>

## **CAPITOLO VI: ANALISI DEGLI INTERVENTI DEI PRESIDENTI DELLA CAMERA E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA. ELEMENTI EMPIRICI DELLA “FUNZIONE ESTERNA”.**

<b>1. Profili sistematici.....</b>	<b>129</b>
<b>2. Il discorso della Presidente della Camera Anna Boldrini in occasione della Giornata mondiale del Rifugiato (Roma, 23/05/2013).....</b>	<b>131</b>
<b>3. L’intervento del Presidente del Senato Pietro Grasso in occasione della Giornata di Commemorazione delle stragi di Capaci via d’Amelio (Palermo, 23/05/2013).....</b>	<b>136</b>

## **CAPITOLO VII: CENNI CONCLUSIVI AI MODELLI DI PRESIDENZA ASSEMBLEARE**

<b>1. Premessa.....</b>	<b>140</b>
-------------------------	------------

<b>2. Iter elettivo del Presidente di assemblea.....</b>	<b>143</b>
<b>3. Vicende del mandato.....</b>	<b>146</b>
<b>4. Cenni alla presidenza collegiale.....</b>	<b>149</b>

<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>151</b>
-------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>156</b>
--------------------------	------------

#### **ALLEGATI**

<b>1. Giornata mondiale del Rifugiato (Roma, 23/05/2013): discorso della Presidente della Camera Anna Boldrini.....</b>	<b>162</b>
<b>2. Giornata di Commemorazione delle stragi di Capaci via d'Amelio (Palermo, 23/05/2013): l'intervento del Presidente del Senato Pietro Grasso.....</b>	<b>168</b>

## INTRODUZIONE E PREMESSE METODOLOGICHE

*“Sono stato e sono uomo di parte e sarò sempre devoto alla fede politica che da oltre mezzo secolo arde nell’animo mio. Essa è la ragione prima della mia esistenza. Se rinunciassi a questa fede, cesserei spiritualmente di vivere. Ma è evidente che quando sono a questo seggio devo dimenticare d’essere uomo di parte per ricordarmi sol d’essere il Presidente di tutta l’Assemblea e di avere due doveri: osservare il regolamento e farlo osservare”.*

**S. PERTINI**

Il tema relativo al potere di esternazione del Presidente di Assemblea parlamentare rappresenta un aspetto problematico del diritto costituzionale a causa delle sue diverse implicazioni nonché delle numerose intersezioni tra dato costituzionale e legislativo, dottrina e prassi configurando, dunque, un ambito di ricerca di indubbia rilevanza e attualità all’interno del dibattito costituzionalistico.

Il presente lavoro di ricerca si articola in sette capitoli.

Nel primo capitolo, si analizzerà la teoria generale sul potere di esternazione, i limiti generali al suo esercizio (con particolare riferimento alle norme di correttezza costituzionale e alle convenzioni costituzionali), dando conto della disputa dottrinale che si proponeva di classificare l’esternazione come facoltà piuttosto che come potere. Dall’analisi della dottrina emerge chiaramente che in relazione agli organi costituzionali di garanzia la questione concernente il potere di esternazione si pone con maggior problemi, considerando le esigenze di neutralità che sottendono all’esistenza stessa di tali organi e il carattere non necessariamente neutrale delle esternazioni dei titolari degli stessi.

Premessa imprescindibile al prosieguo del lavoro, poi, è stata quella di ricostruire (seppure nei limiti imposti dall'argomento centrale dello stesso) i caratteri propri della Speakership inglese, molto spesso invocata dalla dottrina come modello di imparzialità tuttavia difficilmente adattabile al sistema istituzionale italiano, per motivi storici ma anche per la stessa configurazione dell'ordinamento costituzionale italiano.

Nel terzo capitolo e nel quarto capitolo, si effettuerà una ricognizione storico-giuridica dei caratteri della Presidenza di Assemblea nel nostro ordinamento, soprattutto con riferimento alle alterne vicende della carica nel periodo statutario e ai poteri e alle funzioni del periodo repubblicano e nell'ambito delle riforme dei regolamenti.

Nel quinto capitolo, poi, troverà collocazione la trattazione della tematica relativa al potere di esternazione del Presidente di Assemblea. Anche in considerazione delle tematiche affrontate dalla dottrina negli ultimi anni, infatti, è di tutta evidenza che per Presidenti di Assemblea parlamentare si pone il problema della conciliabilità della duplice veste di soggetti di garanzia e di uomini di partito pienamente coinvolti nel dibattito politico quotidiano. Il "caso Fini", pure trattato nell'elaborato, ha difatti presentato l'occasione per una ridefinizione sia del ruolo del Presidente di Assemblea che del suo potere esternativo alla luce di nuove frontiere ricondotte alla responsabilità politica così come tradizionalmente intesa.

Il metodo di ricerca utilizzato ha tenuto in considerazione l'evoluzione della prassi (soprattutto di quella più recente), per valutare la concreta incidenza delle esternazioni sul complessivo ruolo del Presidente di assemblea, sui rapporti interorganici e sulla forma di governo in generale. Secondariamente, poi, è stata valutata la possibilità di

considerare il potere di esternazione come fonte di responsabilità politica.

Nel sesto capitolo, poi, si darà conto di due discorsi tenuti dagli attuali Presidenti di Camera e Senato poiché ritenuti particolarmente significativi dello stile esternatorio di questi ultimi.

L'analisi condotta in merito al potere di esternazione del Presidente di Assemblea parlamentare ha tenuto in considerazione la collocazione dello stesso nella riflessione dottrinale, le esperienze di presidenza assembleare storicamente più diffuse e incidenti sull'ordinamento costituzionale, queste ultime brevemente esposte nel capitolo conclusivo del presente lavoro di ricerca.

# CAPITOLO I

## TEORIA GENERALE DEL POTERE DI ESTERNAZIONE

**Sommario:** *1. Premesse metodologiche – 2. Esternazione: potere o facoltà? – 3. Potere di esternazione e libertà di manifestazione del pensiero – 4. I limiti al potere di esternazione: le convenzioni costituzionali – 5. Segue. Le regole della correttezza costituzionale e la natura degli organi costituzionali – 6. Segue. Il dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore. Il giuramento*

### **1. Premesse metodologiche**

Il tema oggetto del presente lavoro di ricerca rappresenta senza dubbio un problema “di confine” del diritto costituzionale, perché comporta la necessità di ricavare, in via interpretativa, un fondamento costituzionale a un fenomeno non direttamente disciplinato dalle disposizioni costituzionali, benché indubbiamente incidente sulla forma di governo e sui rapporti tra gli organi costituzionali<sup>1</sup>.

Proprio in quanto strettamente connessa agli imprevedibili sviluppi della prassi, la riflessione dottrinale relativa al potere di esternazione si è spesso basata sulle concrete modalità di esercizio di questo potere da parte dei titolari degli organi costituzionali che si sono avvicendati nella storia della Repubblica.

Inoltre, come è noto, la riflessione dottrinale sul potere di esternazione è stata condotta con riferimento quasi esclusivo alla figura del Presidente

---

<sup>1</sup> Con riferimento alla prassi relativa all'esercizio del potere di esternazione da parte del Presidente della Repubblica, si rileva che “essa ha suscitato l'interesse di quegli autori che, non indifferenti a manifestazioni di indubbia “effettività costituzionale” si sono, loro malgrado, piegati alla *forza delle cose*, cercando di riportare nel sicuro alveo delle ricostruzioni dogmatiche profili ed aspetti della realtà istituzionale che fuoriuscivano da ogni riferimento formale”. M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 177

della Repubblica<sup>2</sup> e, dunque, l'astrazione concettuale dello stesso è sempre risultata strettamente interconnessa ora con l'analisi della posizione costituzionale del Capo dello Stato, ora con l'analisi delle concrete esternazioni presidenziali degli "uomini del Quirinale"<sup>3</sup>.

In questa sede, ci si propone di ricostruire un'elaborazione dottrinale del potere di esternazione in quanto tale, prescindendo, cioè, dai concreti riferimenti alla posizione costituzionale del soggetto che, di volta in volta, si assume come autore delle esternazioni considerate.

Il problema della delimitazione concettuale della nozione di esternazione comporta una necessaria individuazione dei comportamenti che caratterizzano tale potere e che ne circoscrivono, dunque, l'ambito di pertinenza semantica. A tal proposito, si evidenzia una definizione ampia, comprendente nel fenomeno esternativo "tutte quelle esternazioni pubbliche (destinate al pubblico) diverse da quelle costituzionalmente disciplinate<sup>4</sup>" e una che (in verità, facendo riferimento alla figura del Presidente della Repubblica) concentra la peculiarità delle esternazioni sul carattere della pubblicità delle stesse, laddove esse vengono ad essere identificate con "le interviste attraverso i mezzi di comunicazione di

---

<sup>2</sup> In tal senso, si rimanda a T. MARTINES, Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985; G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Corr. Giur.*, 1991, p. 709; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio*, in *Arch. Giur.*, 1957, p. 19 e ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, Messaggio (voce), in *Enc. Giur.*, XX, p. 4 e ss; M. BUQUICCHIO, Esternazioni e responsabilità giuridica del Presidente della Repubblica, in *Arch. Cost.*, 4, 1997.

<sup>3</sup> Il riferimento è, evidentemente, alla locuzione utilizzata in A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Bari, 1985.

<sup>4</sup> M. DOGLIANI, Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 223.

massa, le lettere o i telegrammi inviate in certe occasioni e in ogni altro modo con cui il Capo dello Stato esprime pubblicamente le sue opinioni<sup>5</sup>”. La prima definizione citata presenta l’indubbio pregio di delimitare le esternazioni *a contrario* escludendo, dunque, da questa categoria dottrinale tutte quelle attività dichiarative espressamente previste dalla Costituzione (ad esempio, i messaggi al Parlamento menzionati dagli articoli 74 e 87 cpv.) con ciò affermando – indirettamente – che le esternazioni sono tali in quanto risultano del tutto svincolate dalla disciplina letterale del testo costituzionale. Da quanto appena detto, dunque, sembra corretto poter affermare che per “esternazioni”, in ambito costituzionalistico, si intendono quelle dichiarazioni (formali o informali) provenienti da soggetti qualificati, non espressamente disciplinate dal testo costituzionale e veicolate da un mezzo che ne renda pubblico (*id est*, conoscibile dalla pubblica opinione) il loro contenuto.

Premesse queste brevissime considerazioni, è d’immediata evidenza che l’aspetto maggiormente rilevante, nell’ambito della riflessione costituzionalista rispetto al fenomeno esternativo, è non tanto quello puramente definitorio, bensì quello relativo ai limiti che il potere di esternazione incontra e alla configurazione costituzionale dello stesso.

Nell’immediato prosiegua di questo lavoro di ricerca, pertanto, si cercherà di dare adeguato rilievo ai suddetti aspetti, allo scopo di delineare una cornice argomentativa minima entro la quale collocare, di volta in volta, il potere di esternazione dei titolari di organi costituzionali.

---

<sup>5</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, 1985, p. 16.

Nel dettaglio, inizialmente si darà conto della disputa dottrinale che contende la qualificazione giuridica del potere esternativo ora come potere, ora come facoltà; in secondo luogo, si affronterà il problema dei rapporti tra potere di esternazione e libertà di manifestazione del pensiero.

Successivamente, si tratterà dei limiti al potere di esternazione, identificandoli (aderendo alla migliore dottrina<sup>6</sup>) con le norme di correttezza costituzionale nonché con la posizione costituzionale dell'organo di volta in volta coinvolto nel fenomeno esternativo. Inoltre, si affronterà il problema relativo all'etica repubblicana e al dovere, costituzionalmente imposto e gravante sui cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche, di adempiere tali funzioni con disciplina e onore.

---

<sup>6</sup> Il riferimento è a T. MARTINES, Il potere di esternazione, cit., p. 142.

## **2. Esternazione tra potere e facoltà**

Lungi dall'essere un mero problema definitorio, l'inquadramento giuridico delle esternazioni nell'ambito del potere o della facoltà rappresenta la premessa argomentativa necessaria a qualsivoglia riflessione sul tema.

Unanimemente, si intende la facoltà come possibilità di tenere un determinato comportamento generante conseguenze sul piano materiale e il potere come la possibilità, attribuita dall'ordinamento, di produrre determinati effetti giuridici mediante la creazione, la modificazione o l'estinzione di un rapporto giuridico causata da un atto giuridico.

La corrente dottrinale che colloca le esternazioni sul piano della facoltà giuridica<sup>7</sup> si inserisce nell'ambito della riflessione costituzionalistica sulle esternazioni del Presidente della Repubblica, e giustifica una tale opzione teorica considerando che le esternazioni non producono alcun effetto giuridico. Questa teoria, dunque, considerando esclusivamente le conseguenze che, potenzialmente, potrebbero essere generate dal ricorso alle esternazioni, secondo altra parte della dottrina non pare tenere in debita considerazione i comuni esiti delle esternazioni (nella fattispecie, presidenziali). In realtà, è opinione ormai consolidata quella che (pur sempre con riferimento ai poter presidenziali) evidenzia l'inadeguatezza della rigidità degli schemi propri del diritto privato alla necessaria fluidità del diritto costituzionale. Difatti, non è sempre possibile, in questo ambito, collegare in via immediata un effetto giuridico a un atto determinato, poiché i veri e propri mutamenti sul sistema dei rapporti

---

<sup>7</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, p. 221; M. BUQUICCHIO, *Esternazioni*, cit., p. 57; A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010, p. 49; P. DE CARLI, *Le espressioni pubbliche di pensiero politico, riflesso sintomatico del potere del Presidente della Repubblica*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1969, p. 1 e ss.

giuridici presi in considerazione si hanno come conseguenza di una serie di atti i quali, innestandosi nell'ambito di un medesimo indirizzo interpretativo, generano delle vere e proprie consuetudini costituzionali che, in alcuni casi, si spingono sino a determinare mutamenti persino nella forma di governo<sup>8</sup>. Trattandosi, inoltre, di aspetti non direttamente disciplinati dal testo costituzionale, è evidente che gli effetti che le esternazioni genereranno dovranno essere rapportati, in via immediata, alla percezione che delle esternazioni stesse hanno i destinatari; sì che non si può escludere, *a priori*, che esse (singolarmente o collettivamente considerate) risultino effettivamente idonee a creare, modificare o estinguere un rapporto giuridico.

---

<sup>8</sup> La dottrina ha recentemente rilevato che “Una visione attenta all’esperienza ed ai suoi svolgimenti storico-concreti richieda di andare oltre la crosta del fenomeno di volta in volta indagato, puntando diritto al cuore della sostanza racchiusa entro l’involucro accogliente ma anche soffocante della forma. Ci si avvede allora che il sillogismo che porta a riconoscere l’esistenza di un effetto laddove v’è un atto (o comportamento) singolo, idoneo a produrlo, appare frutto di un’autentica miopia teorico-ricostruttiva. Perché, seppure non possa negarsi che ogni atto o fatto abbia il proprio effetto e, procedendo a ritroso, ogni effetto l’atto o il fatto che lo determina e ne stabilisce il regime complessivo (specie al piano delle garanzie processuali e dei controlli in genere), non può ormai più ugualmente negarsi che gli effetti più profondi, di lunga gittata e durata, quelli *di sistema* insomma, vengono a formazione con molta gradualità, in conseguenza dell’adozione di “catene” di atti o comportamenti che, disponendosi in modo seriale, danno vita a vere e proprie consuetudini specificativo integrative di norme di competenza oggettivamente carenti, segnando così i più salienti sviluppi dell’ordinamento nel suo insieme (per ciò che maggiormente importa, della forma di governo e della stessa forma di Stato).

Sono insomma gli “indirizzi” interpretativi del modello, quali risultanti dalle “catene” suddette e nei quali a conti fatti il modello stesso s’invera e conferma, a far luogo alla produzione degli effetti in cui si specchia il ruolo di un organo, nel suo porsi in rapporto agli altri organi”. A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p.21 e s.

Parte della dottrina, inoltre, ritiene ormai inconfutabile che le esternazioni generino effetti di sistema molto spesso incidenti sui rapporti tra gli organi costituzionali; inoltre, essendo tali effetti imprevedibili per definizione, poiché risultanti dalla concomitanza di diversi fattori non predeterminabili, non sussistono i presupposti per prevederne la concreta efficacia. Inoltre, il ricorso sempre più frequente alle esternazioni (soprattutto da parte del Capo dello Stato) rende ormai anacronistica la loro riconduzione a una mera facoltà, poiché esse, per opinione ormai unanime, rappresentano semmai un vero e proprio potere sempre più incisivo sul sistema costituzionale nel suo complesso. Inoltre, la tesi che in questa sede ci si propone di dimostrare è che il ricorso alle esternazioni accresce la sua caratterizzazione di potere parallelamente al grado di garanzia costituzionale che qualifica il titolare dell'organo costituzionale esternante, tanto da essere idoneo a divenire, in alcuni casi, una sanzione costituzionale e una vera e propria forma di resistenza<sup>9</sup> a tutela dell'integrità costituzionale dell'ordinamento.

---

<sup>9</sup> In questo senso, ci si riferisce alle teorie esposte in L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, 1981.

### **3. Potere di esternazione e libertà di manifestazione del pensiero.**

Come già accennato, la questione relativa al potere di esternazione dei titolari di organi costituzionali risulta essere strettamente connessa a quella riguardante la libertà di manifestazione del pensiero<sup>10</sup>, proprio perché l'esternazione (in buona sostanza) si identifica nella possibilità, attribuita a soggetti costituzionalmente qualificati, di manifestare la propria opinione pubblicamente, attraverso i canali di informazione più disparati.

La dottrina, unanimemente, ritiene che l'applicazione dell'art. 21 della Costituzione ai soggetti pubblici risulti quantomeno inadeguata, posto che tale disposizione dovrebbe trovare attuazione esclusivamente nel caso in cui tali soggetti esternassero *uti cives* e, dunque, indipendentemente dalla carica pubblica ricoperta. In realtà, però, sin dalle prime teorizzazioni del potere di esternazione, è stata rilevata l'impossibilità di distinguere la figura pubblica da quella privata, nonché la facilità con cui esse finiscono per confondersi e sovrapporsi. Secondo la dottrina (soprattutto quella più risalente), difatti, qualunque esternazione proveniente da un soggetto inserito in un contesto istituzionale risulta suscettibile di assumere una rilevanza politica e, dunque, agli occhi della pubblica opinione la persona fisica risulta indistinguibile dalla carica politica che ricopre<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> “Nell'esaminare allora il problema dei limiti al potere di esternazione occorre, a mio parere, avere riguardo non soltanto – com'è di tutta evidenza – alla posizione costituzionale dell'organo, complessivamente considerata, ma anche alla distinzione che è possibile ricavare, esplicitamente o indirettamente, dalla Costituzione, tra “manifestazione” ed “esternazione” del pensiero”. T. MARTINES, Il potere di esternazione, cit., p. 141.

<sup>11</sup> “Proprio perché i titolari degli organi costituzionali “politici” (...) vivono nel politico, qualsiasi espressione di pensiero da loro manifestata assume una rilevanza politica”, A. PACE, Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche, in Quad. cost., 1992, p. 209.

Inoltre, si rileva che l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 presuppone anche la libertà di scelta delle modalità e delle tempistiche della manifestazione stessa; i titolari di pubbliche funzioni, invece, risultano essere sottoposti al principio della competenza e, dunque, i poteri e le facoltà loro attribuiti devono necessariamente essere esercitati in maniera funzionale al perseguimento della specifica finalità cui (costituzionalmente o legislativamente) essi risultano essere preposti.

A ulteriore conferma della suddetta impostazione teorica si pone l'esistenza di esternazioni "doverose"<sup>12</sup>, le quali presentano la peculiarità di essere forme di esplicazione di precisi doveri funzionali. Ovviamente, ipotesi di questo tipo risultano essere eterogenee, perchè espressamente interconnesse con le caratteristiche e le attribuzioni costituzionali e legislative del soggetto pubblico di volta in volta considerato. In tali casi esisterebbe, a carico del soggetto in questione, un vero e proprio *obbligo* di esternare, e il contenuto di tali esternazioni risulterebbe predeterminato dalla legge, sì che la doverosità investirebbe sia l'*an* che il *quomodo* della esternazione stessa. Tale categoria risulta essere tradizionalmente identificabile con quella delle esternazioni "funzionali"<sup>13</sup> in quanto connesse all'esercizio di poteri tipici e aventi

---

<sup>12</sup> R. D'AMBROSIO, Il potere di esternazione del Presidente di Assemblea parlamentare, in Ras. Parlam., 3, 1997, p. 692

<sup>13</sup> V. PIERGIGLI, Potere di esternazione e pubbliche funzioni: una valutazione d'insieme, in Dir. Soc., 1-2. 1993, p. 424. Una classificazione delle esternazioni maggiormente articolata rispetto a quella proposta in questa sede è riscontrabile in A PIZZORUSSO, Appunti per uno studio della libertà d'opinione dei funzionari: ambito soggettivo del problema, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1971, p. 1638 e ss., il quale discorre di esternazioni ufficiali, ufficiose e private. Le prime sarebbero tali da configurare un vero e proprio dovere a carico del soggetto pubblico considerato, poiché diretta attuazione della pubblica funzione; le seconde sarebbero quelle nelle quali, pur rimanendo esse estranee alla funzione esercitata, è dato riscontrare

contenuto normativamente prestabilito perchè diretta espressione della competenza istituzionale del soggetto pubblico in questione. In tali casi, di volta in volta, è possibile interrogarsi sulle conseguenze politiche ed istituzionali della mancata esternazione, e dunque sull'ipotesi "anomala" del silenzio del soggetto gravato dall'obbligo di esternare. È palese che, in questo caso, l'applicabilità dell'art. 21 Cost. risulta essere escluso sia per quanto riguarda il suo contenuto positivo (dato che il soggetto è "obbligato" ad esternare), sia per quanto riguarda il suo contenuto negativo (poiché il soggetto, qualora esercitasse la sua pretesa "libertà" di non esternare, incorrerebbe in conseguenze politiche di sicuro rilievo). Situazione decisamente diversa, invece, quella riguardante le esternazioni "extra funzionali" e, cioè, sganciate dalla competenza costituzionalmente attribuita al soggetto esternante. A causa di tale caratteristica, esse assumono anche la caratteristica dell'informalità, proprio perchè non sono vincolate a una determinata "forma" predeterminata dalla legge. Ciò nonostante, il rilievo costituzionale che esse indubbiamente assumono è dovuto al carattere della pubblicità che le connota, nonché all'eventuale significato politico che ad esse potrebbero attribuirsi (soprattutto con riferimento ai titolari di organi costituzionali "neutrali") e, infine, per il solo fatto di presentare un legame (diretto o indiretto) con la carica pubblica ricoperta dal soggetto esternante. Tale categoria di esternazioni risulta essere quella più permeabile alla disciplina relativa all'applicazione della libertà di manifestazione del pensiero poiché, man mano che il carattere della "neutralità" della carica ricoperta si attenua (in relazione ai soggetti

---

"qualche sintomo di collegamento" con la stessa e dunque risultano assoggettabili a limiti ben individuabili. Le esternazioni private, invece, sarebbero assolutamente libere ed irrilevanti al livello costituzionale.

considerati) e il carattere della doverosità viene meno, tanto più il potere di esternazione è suscettibile di divenire una vera e propria “libertà”, simile a quella concessa a “tutti” i cittadini dall’art. 21. In tali casi, difatti, non sembra opportuno configurare un “privilegio odioso” a carico di un determinato soggetto per il solo fatto di trovarsi ad essere titolare di un organo costituzionale<sup>14</sup>; anche in questo caso, tuttavia, non pare possibile estendere totalmente la disciplina dell’art.21 ai soggetti pubblici poiché essi, a meno che non si trovino ad esternare in situazioni di reale riservatezza, risultano comunque assoggettabili ai doveri costituzionali che (in ogni caso) caratterizzano il loro *status*.

Rimandando al seguito di questo lavoro di ricerca la trattazione dei limiti al potere di esternazione, basti per il momento affermare che, sebbene le esternazioni non possano essere assoggettabili al pieno regime di libertà di cui all’art. 21, è altresì vero che è possibile estendere anche al potere di esternazione i limiti (soprattutto impliciti) ai quali è assoggettata la libertà di manifestazione del pensiero<sup>15</sup>.

In buona sostanza, dunque, in relazione alla libertà di cui all’art.21, il potere di esternazione si atteggia come maggiormente restrittivo “in positivo” e maggiormente limitato “in negativo”<sup>16</sup>. Difatti, se è vero che l’esternazione è una manifestazione del pensiero “qualificata” dalla carica pubblica ricoperta dal soggetto esternante, è evidente che tale particolarità si rifletterà necessariamente anche sul contenuto e sui limiti

---

<sup>14</sup> Così L. VENTURA, *La fedeltà*, cit., p. 249

<sup>15</sup> Per una trattazione dell’argomento si rinvia a P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975, p. 79 e ss., C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, Milano, 1958.

<sup>16</sup> T. MARTINES, *Il potere*, cit., p. 141 ss., ritiene che il potere di esternazione dei titolari degli organi costituzionali si distinguerebbe dalla libertà di manifestazione del pensiero ex art. 21 per i suoi maggiori limiti, ma non per la diversità di struttura.

della stessa<sup>17</sup>. Nella fattispecie, se è vero che non è dato rilevare manifestazioni del pensiero “doverose” a carico dei comuni cittadini, è invece frequente che esternazioni “doverose” (poiché strettamente connesse e funzionali alla carica ricoperta) siano configurabili a carico dei titolari di organi costituzionali, tanto da risultare, in alcuni casi, predeterminate sia nell’*an* che nel *quomodo*. Parallelamente, però, la carica ricoperta non vale ad escludere l’applicabilità dei limiti derivanti dai principi supremi dell’ordinamento cui sono sottoposte le manifestazioni del pensiero dei comuni cittadini; anzi, proprio il carattere “pubblico” dei soggetti esternanti vale ad aggiungere a tali limiti altri derivanti proprio dalla “pubblicità” della carica e della esternazione stessa.

Sebbene esuli dai fini propri di questo lavoro, occorre considerare anche l’ipotesi in cui la carica ricoperta valga a garantire alcuni soggetti (i parlamentari e, per certi versi, i consiglieri regionali) in maniera particolarmente incisiva e maggiore rispetto a quanto avviene per i comuni cittadini, nell’ambito della libertà di manifestazione del pensiero.

---

<sup>17</sup> Parte della dottrina, al fine di evidenziare l’“errore concettuale che si nasconde dietro il riconoscimento al titolare di un organo politico dello Stato del diritto individuale di “libera manifestazione””, afferma inizialmente che “il riconoscimento dei diritti di libertà e degli altri diritti è tradizionalmente effettuato, dalle proclamazioni costituzionali, contro i (e non a favore dei) detentori di pubblico potere”, e poi che “diversamente dai privati che, con riferimento ai diritti di libertà, possono scegliere “se”, “come” e “quando” esercitarli, i titolari di organi statali si muovono nell’ottica del principio di competenza. I poteri che, conseguentemente, sono ad essi attribuiti, devono essere sempre funzionalmente esercitati per il perseguimento delle specifiche finalità costituzionalmente o legislativamente determinate e, comunque, nell’interesse generale: gli organi intervengono o non intervengono, non già perché ai loro titolari così piaccia, ma perché devono o non devono intervenire”. A. PACE, *Esternazioni presidenziali*, cit., p. 209 e s.

Difatti, gli artt. 68 e 122, previo accertamento del “nesso funzionale” tra le opinioni espresse e la carica ricoperta, garantiscono ai soggetti coinvolti l’immunità giuridica, nei termini più volte precisati dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale. In buona sostanza, con esclusivo riferimento alla normativa costituzionale, è lecito affermare che ai parlamentari, in base al primo comma dell’art. 68<sup>18</sup>, è effettivamente garantito un maggiore esercizio della libertà di manifestazione del pensiero rispetto agli altri soggetti, poiché essi non possono essere chiamati a rispondere di potenziali illeciti commessi in conseguenza di opinioni espresse in occasione dello svolgimento di funzioni connesse al loro *status* costituzionale. È dunque proprio lo *status* di parlamentare la *ratio* giustificativa di tale ampliamento della libertà di manifestazione del pensiero, e non di certo la particolare efficacia divulgativa che occorre garantire al loro pensiero, indipendentemente dal suo contenuto.

Secondo altra parte della dottrina, invece, la garanzia relativa all’insindacabilità rappresenta una disciplina non tanto derogatoria, bensì integrativa del disposto dell’art. 21 in materia di libertà di manifestazione del pensiero, poiché parte delle conseguenze che la Costituzione consente alla legge ordinaria di far discendere dall’esercizio della suddetta libertà non sono ammissibili nel caso in cui si tratti della manifestazione di opinioni dei parlamentari nell’esercizio della loro

---

<sup>18</sup> Al di là di questi brevi cenni, esula dai fini di questo lavoro approfondire il tema delle immunità dei parlamentari. Allo scopo, nell’amplissima bibliografia sul tema, si rinvia a V. ANGIOLINI, *Tre dubbi sul comma primo dell’art. 68 Cost.*, Milano, 2001; G. ZAGEBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979; R. ORLANDI, A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005; T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005

funzione. La relazione intercorrente tra l'art. 68 e l'art. 21, dunque, secondo il suddetto orientamento dottrinale non consisterebbe nella garanzia, per i parlamentari, di una libertà di manifestazione del pensiero più ampia rispetto a quella riconosciuta, in via generale, a tutti i cittadini ma nel fatto che “nei casi eccezionali in cui la Costituzione consente alle leggi punizioni (e perciò divieti) di manifestazioni, le punizioni non sono ammissibili per i parlamentari”.

In questo senso, la *ratio* della garanzia starebbe proprio nella volontà di impedire che dalle opinioni espresse dai parlamentari possano derivare, per gli stessi, conseguenze giuridiche negative di qualunque genere.

Tale disciplina, ovviamente, non può trovare applicazione rispetto ai titolari di organi costituzionali, innanzitutto per ovvie ragioni di carattere testuale e, soprattutto, per la diversa natura che caratterizza i parlamentari e i consiglieri rispetto ai primi.

Inoltre, ci si limita qui ad accennare che, posta l'indubbia particolarità della disciplina dell'art. 68 che, per alcuni aspetti, si pone come derogatoria rispetto al principio costituzionale di eguaglianza, è evidente che ogni sua modifica o integrazione dovrebbe ritenersi consentita solo mediante una legislazione di rango costituzionale.

Inoltre, la tassatività della disposizione considerata è da considerarsi assoluta poiché, essendo una “prerogativa”, essa comporta l'attribuzione di uno status particolare a soggetti ben definiti, rispetto ai quali qualsiasi ampliamento necessariamente comporterebbe una integrazione necessariamente modificativa del testo costituzionale e, dunque, introducibile (anche per questo motivo) esclusivamente con una legge costituzionale.

#### **4. I limiti al potere di esternazione: le convenzioni costituzionali**

Secondo la dottrina più tradizionale<sup>19</sup>, le convenzioni costituzionali si identificano in vere e proprie regole relative ai rapporti tra organi sovrani; esse, ferme restando le regole legali che disciplinano tali organi e le regole di validità dei loro atti, rispondono all'esigenza, avvertita da questi soggetti, di creare regole ulteriori di comportamento. Tale esigenza può essere dovuta o a lacune dell'ordinamento (il che rende le convenzioni suscettibili di essere codificate e divenire regole giuridiche in senso proprio) o alla necessità di garantire un margine di autonomia tra gli organi costituzionali riconducibile a motivazioni di opportunità politica. Il fatto che le convenzioni costituzionali presuppongano un sistema di regole giuridiche di riferimento, delinea un complesso contesto di relazioni tra queste ultime e le convenzioni stesse.

In particolare, la particolare categoria di convenzione costituzionale che presuppone un contesto legale esistente ma pone regole dal contenuto

---

<sup>19</sup> G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972. L'Autore delinea una sistematizzazione delle convenzioni costituzionali in quattro tipi. "Il primo tipo di convenzioni è composto da quelle regole che si sostituiscono nella sostanza a regole legali riducendo queste seconde a meri elementi di forma"; il secondo tipo comprende "quelle regole che delimitano il fascio di possibili comportamenti contenuto in una regola legale e lo riducono ad alcune possibilità"; "un terzo tipo è costituito da regole in sé autonome che però presuppongono l'esistenza di altre regole legali, in quanto costituiscono regole ulteriori relative ad un soggetto già in parte disciplinato dal diritto"; "un quarto tipo infine è costituito da regole che si sovrappongono ad altre regole legali non però per paralizzarne l'efficacia sostanziale, ma per aggiungere all'effetto legale di queste un effetto politico diverso". G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni*, cit. p. 24 e ss e passim. Considerando i fini propri di questo lavoro, ci si limiterà qui ad analizzare brevemente esclusivamente le regole convenzionali del terzo tipo, poiché riguardanti il potere di critica degli organi costituzionali. Per considerazioni in merito agli altri tipi di convenzioni, si rimanda anche a L. VENTURA, *La fedeltà*, cit., p. 219 e ss.

autonomo e che non costituisce specificazione ulteriore di una regola legale, rappresenta (nei termini che seguono) un limite al potere di esternazione<sup>20</sup>.

Difatti, qualora le esternazioni di soggetti costituzionalmente qualificati si indirizzassero ad altri soggetti egualmente specificati, si genererebbero conseguenze di ingente significato che la dinamica politica ed istituzionale tende ad evitare proprio limitando il ricorso al potere di esternazione.

Secondo la dottrina citata, difatti, qualora ad esempio il Parlamento rivolgesse critiche al Presidente della Repubblica, contrariamente a una regola convenzionale che si presume implicita nella Costituzione, si ingegnerebbe un sistema di conseguenze tali per cui ben potrebbero verificarsi le dimissioni del Presidente ovvero, in caso contrario, questi potrebbe sciogliere le Camere e rimettere al popolo sovrano il giudizio sul contrasto così creatosi. Posto che entrambi i risultati (si badi bene, politici) non potrebbero essere impediti da alcun giudice, è evidente che l'unica garanzia preposta a questa convenzione sta nel fatto che essa risulta essere suscettibile di ingenerare risultati talmente gravi che i soggetti politici ritengono più prudente rispettarla che correre il rischio di giungere ai suddetti esiti.

Parallelamente, si sostiene l'esistenza di una convenzione costituzionale che vieta al Governo di criticare il Capo dello Stato. Difatti, qualora tale

---

<sup>20</sup> Esse “presuppongono bensì un contesto legale esistente e quindi ad es. la esistenza di soggetti investiti in modo valido di poteri giuridici, ma pongono regole il cui contenuto è autonomo”, G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni*, cit., p. 70. Analogamente L. VENTURA, *La fedeltà*, cit., p. 240: “è compresa in questa categoria tutta una serie di convenzioni, che possono altresì essere intese come regole di correttezza costituzionale, in una accezione non ristretta che di esse si voglia dare, e che riguardano il potere di critica di ciascun organo costituzionale nei confronti degli altri”.

convenzione non venisse rispettata, potrebbero verificarsi tre ipotesi: le dimissioni del Capo dello Stato, le dimissioni del Governo non sostenuto dalle Camere ovvero lo scioglimento delle Camere che sostengono il Governo. Inoltre, anche qualora non si giungesse a tali estremi esiti, il dissenso tra due organi che, in base al disegno costituzionale, dovrebbero collaborare, sarebbe comunque destinato ad avere importanti ripercussioni sul prestigio e sull'imparzialità della figura del Presidente della Repubblica, costituzionalmente posto, invece, al di fuori della lotta politica. A garanzia della sussistenza della suddetta convenzione costituzionale, dunque, starebbe in primo luogo la considerazione in base a cui la gravità e l'eccezionalità dei possibili esiti derivanti dal suo mancato rispetto stanno a dimostrare, *a contrario*, che il sistema tende normalmente ad evitarle; in secondo luogo, poi, la collocazione costituzionale del Presidente della Repubblica rende legittimo escludere che egli possa essere "trascinato" nell'agone politico in alcun modo, anche mediante esternazioni che ne mettano in dubbio l'operato.

Specularmente, e per gli stessi motivi, si ritiene che il Capo dello Stato, in base a una convenzione costituzionale, non possa criticare il Governo. A sostegno dell'effettività di una tale convenzione costituzionale, poi, starebbe il fatto che tra i due soggetti istituzionali menzionati non intercorre un rapporto fiduciario, ciò che vale ad escludere, implicitamente, un potere di esternazione del Capo dello Stato che possa concretizzarsi in una critica all'operato del Governo. È sempre il rapporto di fiducia, poi, a garantire l'esistenza della convenzione costituzionale tale per cui il Governo non può criticare il Parlamento; difatti, qualora il primo goda della fiducia del secondo, allora criticerebbe responsabilità che, in buona sostanza, sono sue proprie; in

caso contrario, invece, dovrebbe ricorrere alle dimissioni piuttosto che esternare contro il Parlamento<sup>21</sup>.

Inoltre, si ritiene che il Capo dello Stato non possa muovere al Parlamento critiche di carattere politico, bensì esclusivamente riferite a inadempienze costituzionali. In caso contrario, difatti, risulterebbe vanificato il ruolo stesso del Capo dello Stato; egli infatti (nei termini che verranno analizzati in seguito) deve preferibilmente conformare le sue esternazioni al suo ruolo di garante dell'unità nazionale, soprattutto in considerazione del fatto che il Parlamento rappresenta la sintesi di tutte (o quasi) le forze politiche presenti nel Paese. Garantire l'attuazione della Costituzione e, dunque, la sua stessa esistenza, è un compito non di parte ma "rispondente a quell'interesse nazionale unitariamente concepito che il Capo dello Stato non solo può, ma deve tutelare". A maggior ragione, si ritiene che il Presidente della Repubblica non possa esternare contro gruppi parlamentari o singoli parlamentari; sebbene, difatti, in casi particolarmente eccezionali, l'esternazione a carattere politico resa dal Capo dello Stato nei confronti del Parlamento possa

---

<sup>21</sup> La dottrina, comunque, ritiene che "in verità, ipotesi di tal genere (...) non vanno viste in astratto, ma andrebbero analizzate caso per caso, man mano che si verificano nella realtà. Si può tuttavia dire che se simili manifestazioni di critica o di biasimo espresse dal Presidente sono volte ad imporre una propria politica contro quella di un Governo che abbia la fiducia del Parlamento, si tratta di un comportamento scorretto che tende a cambiare le regole del gioco e la posizione a ciascun organo assegnata dalla Costituzione; mentre se il Capo dello Stato interviene con la sua critica al Governo nella funzione che gli è propria di garante della Costituzione e del corretto funzionamento delle istituzioni, il comportamento tendente a sensibilizzare l'opinione pubblica è da ritenersi doveroso.

Quindi, se già in astratto è possibile apprezzare diversamente l'eventuale violazione di una convenzione, è giocoforza rilevare come la qualificazione dell'attività di critica del Capo dello Stato è tutto sommato anche in questo caso affidata alle forze della Costituzione materiale, nonché all'effetto che tale attività può sortire sull'opinione pubblica". L. VENTURA, *La fedeltà*, cit., 242.

essere giustificata dalla necessità di difendere interessi nazionali a carattere unitario, quella rivolta a singoli parlamentari do a gruppi parlamentari non potrebbe non rivestire carattere “parziale”, ciò che è escluso dalla stessa connotazione costituzionale del Capo dello Stato.

Proprio in base al fatto che il Presidente della Repubblica non può e non deve agire come parte politica, si ritiene sussistente una convenzione costituzionale in base alla quale i singoli parlamentari non possono esternare contro il Capo dello Stato; ciò non tanto per ragioni di opportunità politica (una esternazione siffatta, a ben vedere, non genererebbe conseguenze istituzionali di grande rilievo poiché impegnerebbe la responsabilità dei singolo parlamentare esternante) ma perché e in quanto il Capo dello Stato non deve trovarsi nella posizione di poter ricevere critiche di carattere politico.

Inoltre, per ragioni parzialmente simili a quelle appena esposte, si ritiene che la Corte costituzionale, per sua stessa conformazione istituzionale, non possa esternare contro Parlamento e Governo, se non per inadempienze o violazioni aventi rilevanza costituzionale. Tale ultimo caso di esercizio del potere di esternazione è considerato necessario e accessorio rispetto alle competenze testualmente enunciate dal testo costituzionale.

Detto ciò, è noto che la caratteristica propria delle convenzioni costituzionali stia nel fatto che esse (al contrario, ad esempio, di quanto avviene per le consuetudini) restano nella piena disponibilità dei (limitati) soggetti che ne vengono coinvolti, i quali possono liberamente mutarle<sup>22</sup>. Pertanto, la loro concreta effettività dipende dalla cosciente

<sup>22</sup> “Ammesso (...) che due regole si succedano nel tempo, il passaggio dall’una all’altra si ha *uno actu* con la violazione della prima. Se così non fosse, allora occorrerebbe attendere ed analizzare un secondo o un terzo caso per ricostruire la regola, per vedere se sarà rispettata la prima o la seconda, nata dalla violazione della prima. Nel frattempo, però, non esisterebbe,

adesione dei soggetti coinvolti a quel determinato assetto istituzionale e alla sua integrità. È di tutta evidenza, infatti, che alcune delle convenzioni costituzionali sopra esposte (e risalenti nel tempo, rispetto alla loro formulazione teorica) risultano oggi quantomeno incerte, considerando ad esempio la “sovraesposizione” della figura del Capo dello Stato e la personalizzazione della politica. Non sono infrequenti, difatti, esternazioni del Presidente del Consiglio a carico del Presidente della Repubblica e, nel recente passato, è stato compromesso il ruolo di Presidente della Repubblica mediante un ricorso anomalo e sproporzionato al potere di esternazione presidenziale.

In conclusione, la funzione delle convenzioni costituzionali come “limite” al potere di esternazione, risulta avere ancora grande valenza teorica ma non è più così rigidamente inquadrabile in schemi dottrinali predeterminati. Difatti, proprio la loro intrinseca mutevolezza ha fatto sì che, come previsto, del resto, dalla migliore dottrina, il mutamento delle convenzioni sia avvenuto sul piano dei rapporti facenti leva sulla “forza politica” dei soggetti sovrani coinvolti, molto spesso proprio attraverso un uso particolarmente incisivo del potere di esternazione.

---

in quanto non certa, alcuna regola”. L. VENTURA, *La fedeltà*, cit., p. 258.

## **5. segue. Le regole della correttezza costituzionale e la natura degli organi costituzionali**

Le regole della correttezza costituzionale<sup>23</sup>, sebbene in parte costituiscano una *species* delle convenzioni costituzionali<sup>24</sup>, in larga misura si riferiscono a criteri di giudizio particolarmente generici utili alla valutazione dell'agire di un soggetto istituzionale. Esse, difatti, valgono a garantire il rispetto di una leale collaborazione tra soggetti sovrani, ma non sono tali da poter essere considerate obbligatorie, neppure nei termini in cui si ritiene lo siano le convenzioni

---

<sup>23</sup> Occorre qui subito precisare che si ritiene di poter richiamare quella tesi che pur ammettendo l'esistenza di una "morale politica" strettamente connessa alle regole di correttezza, si suppone che esse rappresentino il "comportamento esterno" che corrisponde alle prime, sì che la violazione di norme di natura etica assume rilievo solo laddove si possa rilevare una identità tra "comportamento immorale" e "comportamento costituzionalmente scorretto". In questo senso, S. ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale*, in Riv. Dir. Pubbl., 1909, I, p. 406 e ss, nonché P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le norme della correttezza costituzionale*, Milano, 1939.

<sup>24</sup> Sull'argomento, si rileva che "anzitutto non tutte le regole convenzionali trovano il loro fondamento in esigenze di correttezza, fair play tra i soggetti sovrani, chè anzi molto spesso nascono da vere e proprie imposizioni di un soggetto politico verso gli altri che hanno dovuto piegarsi al volere del primo (...); in secondo luogo la parola convenzione esprime molto bene il fatto che la regola riposa su un accordo tacito che si desume dai fatti stessi, su un fatto appunto convenzionale, che esiste in quanto convenzionalmente i soggetti interessati gli hanno dato vita, così come si dice che è convenzionale il linguaggio perché l'unione di un determinato significato ad un suono discende da una pratica sociale (e non individuale) in certa misura arbitraria". G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, p. 148 e s. Analogamente, A. REPOSO, *Le regole di correttezza costituzionale nel sistema delle fonti-fatto*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Milano, 1977. Di diverso avviso, gli Autori che considerano norme di correttezza e convenzioni come facenti parte di un'unica categoria. Tra questi, S. ROMANO, *Diritto e correttezza*, cit.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le norme della correttezza*, cit.

costituzionali<sup>25</sup>. Queste ultime costituiscono la diretta espressione di un equilibrio politico e la loro violazione genera casi particolarmente significativi di conflitto politico; la violazione di regole di correttezza costituzionale, invece, non genera conflitto politico ma (al più) risentimento e discredito rispetto al soggetto violante<sup>26</sup>. La critica eventualmente mossa a quest'ultimo, dunque, non concernerebbe tanto la violazione di una regola specifica di fare o di non fare quanto, piuttosto, la sua mancata capacità di adeguarsi al suo ruolo in relazione alle circostanze concrete.

---

<sup>25</sup> “Mi pare invece: 1) che talvolta si preferisce usare la espressione “correttezza costituzionale” per designare una regola, che pure rientra tra le convenzioni, perché si vuole sottolineare un particolare aspetto del comportamento che viene giudicato, e cioè il fatto che esso non solo è contrario ad una regola convenzionale, ma per di più è “scorretto”, e cioè riprovevole, non giustificato e non giustificabile (mentre in altri casi la violazione di una regola convenzionale potrebbe apparire opportuna oppure inopportuna, ma non scorretta); 2) che altre volte si usa l’espressione “correttezza costituzionale” per qualificare un comportamento che non è oggetto di alcuna regola convenzionale già consolidata, cosicché o il giudizio resta circoscritto al caso giudicato, e non crea propriamente una regola specifica e si limita a ribadire il generico principio della correttezza costituzionale (così come ogni giudizio sulla buona fede non per questo crea specifiche regole sulla buona fede, ma si limita a ribadire il criterio della buona fede, che va volta per volta verificato); oppure costituisce precedente, cosicché è possibile che col tempo questo giudizio di scorrettezza generi anche una vera e propria regola convenzionale (una regola convenzionale che ha la caratteristica di comportare anche un giudizio di riprovazione); 3) altre volte infine la espressione viene usata semplicemente per dire che sarebbe stato preferibile non tenere un certo comportamento, senza impegnarsi ulteriormente sulla qualificazione del caso (che potrebbe addirittura essere un illecito giuridico).

Insomma, va verificato volta per volta che cosa intendeva dire chi ha formulato il giudizio in termini di correttezza-scorrettezza costituzionale”. G. U. RESCIGNO, Ripensando le convenzioni costituzionali, in AA.VV., Norme di correttezza, cit., p.50 e s.

<sup>26</sup> Ciò, si badi bene, senza voler ridurre la valenza delle regole di correttezza ad una sorta di mera “buona educazione politica”. Per considerazioni sul punto, L. VENTURA, La fedeltà, cit., p. 216.

Si tratta, dunque, di principi “più descrittivi che precettivi” poiché sono suscettibili di un’osservanza che “ha luogo, più che altro, per convenienza, per forza d’inerzia, perché risponde al comportamento normale di chi si trova di fronte a un dato problema<sup>27</sup>”; esse sono tali per cui “vi può essere e normalmente vi è una aspettativa di correttezza<sup>28</sup>”. Le norme di correttezza sono, dunque, norme che si originano parallelamente all’originarsi di un determinato assetto ordinamentale e seguono le vicende proprie di quest’ultimo. Molto significativamente, già Santi Romano sosteneva che “assume rilevanza ai fini del diritto pubblico un tipo medio di uomo politico, che è per l’appunto l’uomo politico corretto”, dato che “il diritto costituzionale sente il bisogno di foggarsi una figura sotto certi aspetti simile a quella, che il diritto privato utilizza, del “bonus pater familias”<sup>29</sup>”. Pertanto, l’utilità delle norme di correttezza costituzionale risiede nella possibilità di essere utilizzate ai fini di ricerca scientifica per valutare la percezione che gli operatori costituzionali hanno del loro ruolo. A tal proposito, la migliore dottrina non ha mancato di rilevare un particolare peso delle norme di correttezza costituzionale e dell’indirizzo politico<sup>30</sup> nella valutazione dei comportamenti degli organi sovrani nell’articolazione dei loro rapporti. Difatti, per il Presidente della Repubblica e per la Corte costituzionale l’indirizzo politico è oggetto di prescrizione di norme di correttezza, nel

<sup>27</sup> G. TREVES, Correttezza costituzionale, in Enc. Dir., X, Roma, 1962, 716 ss.

<sup>28</sup> G. ZAGREBELSKY, Correttezza costituzionale, in Enc. Giur., Roma, 2.

<sup>29</sup> S. ROMANO, Diritto e correttezza costituzionale, in Scritti Minori, I, Milano, 1950, p. 273.

<sup>30</sup> Esula dai fini propri di questo lavoro un approfondimento del concetto di indirizzo politico. Pertanto, rimandando più puntuali considerazioni sul tema al capitolo relativo al potere di esternazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, si anticipa in questa sede che la configurazione teorica dell’indirizzo politico qui accolta è quella rinvenibile in T. MARTINES, Indirizzo politico (voce), in Enc. Dir., XXI, 1971, p. 134 e ss.

senso che essi sono tenuti a farsi garanti del suo libero fluire, ma non possono pretendere di concorrere alla sua determinazione o alla sua implementazione<sup>31</sup>. Tant'è vero che si discute se, nella stessa difesa di valori costituzionali, il Capo dello Stato non debba moderare le sue esternazioni quando quei valori siano espressi in principi costituzionali suscettibili di interpretazioni alternative, per la cui individuazione e precisazione la carta costituzionale rimandi agli organi titolari dell'indirizzo politico. E ovvie sono le conseguenze che, in termini di correttezza debbono potersi trarre dall'art. 28 della legge n. 87 del 1953, per il quale il controllo di legittimità della Corte su una legge o un atto avente forza di legge “esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento”.

Specularmente Parlamento e Governo (organi direttamente vincolati all'indirizzo politico) troverebbero nelle norme di correttezza costituzionali degli “autolimiti” operanti sia rispetto ai rapporti con gli organi estranei all'indirizzo politico sia nei rapporti intercorrenti tra gli stessi, considerando anche il legame di fiducia che caratterizza la nostra forma di governo. Per quanto brevemente detto, dunque, è evidente che norme di correttezza e indirizzo politico rappresentino lo scenario all'interno del quale si svolgono (pur nel rispetto del sistema

---

<sup>31</sup> Si rileva, infatti, che “Questo discorso è vero sinchè abbiamo riguardo all'uso che dei concetti di indirizzo politico e norme di correttezza viene fatto sul piano della ricerca scientifica. Diverso è il ragionamento che si può fare con riguardo agli operatori pratici: questi – nel momento stesso in cui pretendono di dare attuazione a norme di correttezza o a un dato indirizzo politico – si assoggettano al vincolo che ne discende e, nel contempo, sono in condizione di incidere sul loro rispettivo contenuto e significato, così continuamente alterando il rapporto che intercorre fra indirizzo politico e norme di correttezza, da un lato, e sistema dell'ordinamento giuridico, dall'altro”, S. BARTOLE, Norme di correttezza e indirizzo politico, in AA. VV., Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico, Milano, 1999, p. 21.

costituzionale) i rapporti tra gli organi dello Stato; tra indirizzo politico e norme di correttezza, inoltre, intercorrerebbe così un rapporto di reciproca esclusione, “la rilevanza del primo prevalendo là dove i vincoli delle seconde derivanti recedono, e viceversa<sup>32</sup>”.

In effetti, quanto appena detto risulta coerente con quella dottrina che ritiene di poter articolare il potere di esternazione a seconda che ci si riferisca a organi “neutrali” o “politici”; per i primi, difatti, varrebbe un generale dovere di riserbo. Per i secondi, invece, il problema delle limitazioni al potere di esternazione non sarebbe neppure configurabile poiché, se esso non fosse in qualche modo limitato, verrebbero meno i controlli democratici sugli operatori politici<sup>33</sup>. In realtà, persino volendo configurare il ricorso alle esternazioni come vero e proprio esercizio di una “libertà” (qualora ci si riferisca a soggetti politici) non parrebbe opportuno svincolarla da ogni limite, potendo quantomeno rinvenirsi un limite generale nelle norme di correttezza costituzionale e, in ultima analisi al dovere costituzionale di adempiere alle funzioni pubbliche con disciplina e onore.

---

<sup>32</sup> S. BARTOLE, Norme di correttezza, cit., p. 25.

<sup>33</sup> Secondo la dottrina cui qui si fa riferimento, gli organi “neutrali”, “essendo tenuti a mantenere una posizione di imparzialità tra più parti contendenti (siano queste concretizzate da partiti politici o da altri centri di interesse), i titolari di questi uffici sono tenuti ad un certo riserbo nelle loro manifestazioni di opinione e possono perciò essere sottoposti a limitazioni della loro libertà di espressione. Del tutto opposta è invece la posizione degli organi “politici”, cioè di quelli che collaborano alle attività di fissazione dell’indirizzo politico (...). A differenza di quanto avviene in relazione agli organi neutrali, nei confronti dei titolari di questo genere di uffici pubblici non risulta neppure concepibile impostare il problema della loro libertà di opinione, giacché il fatto di avere e manifestare opinioni, specialmente in materia politica, costituisce per essi non tanto un diritto, quanto un onere e un dovere, poiché vale a consentire quei controlli politici che il sistema democratico prevede e che non potrebbero funzionare se non vigesse appunto un regime di assoluta pubblicità per quanto riguarda le opinioni degli operatori politici”. A. PIZZORUSSO, Appunti, cit., p. 1633 e ss.

Rimandando alla seconda parte di questo lavoro di ricerca la valutazione circa la concreta incidenza che sul potere di esternazione dei titolari di organi costituzionali hanno le norme di correttezza costituzionale, basti sottolineare che la loro quasi nulla vincolatività le rende pressochè inconsistenti dinnanzi all'asprezza delle dinamiche politiche tipiche dell'attuale assetto politico italiano<sup>34</sup>. Le norme di correttezza così come sopra brevemente configurate, difatti, dovrebbero rappresentare un sistema di autodisciplina dei soggetti politici<sup>35</sup>; concetto, questo, che stride sempre più con l'inasprirsi del dibattito politico e con la sovraesposizione degli organi di garanzia<sup>36</sup>. Le norme di correttezza, in quanto tali, non dovrebbero essere idonee a configurare problemi circa la loro conformità a costituzione, poiché la loro stessa esistenza presuppone un fondamento quantomeno implicito nel testo costituzionale. In realtà, allo stato attuale è dato segnalare una crisi tra la percezione stessa di "correttezza costituzionale" da parte degli operatori politici e uno scostamento più o meno evidente delle stesse rispetto alla Costituzione. In questo senso, le norme di correttezza paiono avvicinarsi alle caratteristiche proprie dell'indirizzo politico, posto che a quest'ultimo si impone non tanto di essere conforme a Costituzione quanto, piuttosto, di non porsi in conflitto con la stessa. In realtà, sembra di poter dire che le norme di correttezza siano state svilite del ruolo loro proprio e che siano

<sup>34</sup> Pare qui opportuno richiamare quella (per la verità, molto risalente) dottrina che rileva come la correttezza costituzionale "costituisce una specie di alone che avvolge il diritto costituzionale, o meglio, una specie di atmosfera, nella quale stanno come in sospensione una quantità di elementi, che potranno in seguito scendere nella zona del diritto, ovvero si mantengono ancora sui confini e appaiono quali consuetudini in via di formazione". P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le norme*, cit., p. 122.

<sup>35</sup> L. VENTURA, *La fedeltà*, cit., p. 214.

<sup>36</sup> L. CARLASSARE, *Alcune perplessità sui confini delle norme di correttezza costituzionale*, in AA.VV., *Norme di correttezza*, cit., p. 115 e ss.

occasionalmente utilizzate proprio come strumento per l'attuazione di un dato indirizzo politico. Pertanto esse, lungi dal costituire un limite (se non meramente teorico) al potere di esternazione dei soggetti pubblici, ne rappresentano molto spesso un contenuto. A questo punto, assume valenza particolarmente significativa il dovere imposto dall'art. 54 come ultimo, significativo baluardo dell'agire pubblico conforme a Costituzione e come "contropinta" di potenziali comportamenti costituzionalmente scorretti.

## **6. segue. Il dovere di adempiere alle funzioni pubbliche con disciplina e onore. Il giuramento.**

Come è noto, il dovere costituzionale di fedeltà incombe anche sui cittadini cui siano affidate pubbliche funzioni, in base al primo comma dell'art. 54 che fonda il generale dovere di fedeltà<sup>37</sup>. In effetti, la suddetta particolare categoria di cittadini risulta pragmaticamente essere quella che, a conti fatti, con maggiore pericolosità potrebbe concretamente attentare alla Repubblica democratica e alla Costituzione, soprattutto perché a tale categoria risultano essere ascrivibili non solo i cittadini vincolati allo Stato da un rapporto di pubblico impiego, ma anche e soprattutto (per quanto interessa in questa sede) quelli che ricoprono cariche afferenti agli organi costituzionali dello Stato<sup>38</sup>.

Particolarmente significativa, a questo proposito, risulta essere la dottrina che identifica nel dovere di fedeltà incombente sui suddetti soggetti una “fedeltà qualificata”, connessa ma allo stesso tempo autonoma rispetto al dovere di osservanza della legge che al dovere di fedeltà *tout court*<sup>39</sup>. In particolare, la norma costituzionale, con la

<sup>37</sup> Come è evidente, premessa necessaria al discorso che ci si appresta a condurre è l'adesione a quella dottrina che ritiene possibile considerare i doveri costituzionali come limiti impliciti alla libertà di manifestazione del pensiero. Difatti, si afferma che “i doveri costituzionali (...) possono costituire limiti all'esercizio delle libertà costituzionali, in quanto affermati nell'art. 2 cost. come strettamente e funzionalmente correlativi (“inderogabili”) ai primi (“inviolabili”): accanto all'affermazione del primato della persona umana troviamo infatti il principio di “solidarietà” che qualifica l'affermazione predetta avvertendo la necessità della convivenza”. P. BARILE, Libertà di manifestazione del pensiero, cit., p. 105.

<sup>38</sup> In questo senso, si aderisce alla teoria di L. VENTURA, La fedeltà alla Repubblica, Milano, 1984, p. 123 e ss.

<sup>39</sup> Tale opzione teorica è riconducibile a G.M. LOMBARDI, Contributo allo studio dei doveri costituzionali, Milano, 1967, p. 179 e passim. L'Autore ritiene si possa individuare, in relazione all'art. 54, un contenuto “minimale” del dovere di fedeltà (che incomberebbe su tutti i cittadini) e una “fedeltà qualificata” incombente, invece, sui cittadini che esercitano

locuzione “soggetti cui sono affidate pubbliche funzioni” vorrebbe evidenziare una sorta di vincolo di “devozione” nei confronti dello Stato<sup>40</sup>. In realtà, altra dottrina, parzialmente contestando la tesi sopra brevemente esposta, sostiene la non configurabilità di un autonomo e specifico dovere di fedeltà incombente sui cittadini cui siano affidate funzioni pubbliche ma, piuttosto, identifica la peculiarità della loro posizione nella possibilità di essere sottoposti al giuramento<sup>41</sup> al fine di rafforzare il vincolo di fedeltà sul piano morale. Piuttosto, è opportuno evidenziare l'autonomia concettuale del dovere di adempiere le funzioni con disciplina e onore rispetto al generale dovere di fedeltà riferibile alle categorie di cittadini indicate dal secondo comma dell'art. 54. Si ritiene, infatti, che sia possibile delimitare, da un lato, il dovere di fedeltà (soprattutto se inteso come fedeltà allo Stato democratico e alla sua Costituzione) e, dall'altro, la “maniera” nella quale va adempiuta la prestazione da parte del cittadino cui sono affidate pubbliche funzioni. Tra le due situazioni soggettive non risulta esistere un rapporto di

---

pubbliche funzioni.

<sup>40</sup> Si continua a far riferimento alla teoria di Lombardi, il quale, inoltre, individua nell'“onore” “la posizione generale del soggetto in riferimento alle pubbliche funzioni esercitate”, con un evidente richiamo al principio privatistico della buona fede; la “disciplina”, invece, viene identificata nella peculiare posizione di chi adempie pubbliche funzioni rispetto allo Stato. G.M. LOMBARDI, *Contributo*, cit., pp. 179 e ss. Per considerazioni puntuali sul punto, si rinvia a A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla repubblica*, in in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso e J. Luther, Torino 2007 p. 173 e ss.

<sup>41</sup> Per una delimitazione concettuale del giuramento, si rinvia a L. VENTURA, *Giuramento nel diritto costituzionale*, in *Dig. Pubbl.*, VII, 1991, p. 303 e ss; G.L. LOMBARDI, *Giuramento (diritto pubblico)*, in *Noviss. Dig. It.*, VII, Torino, 1968, p. 964 e ss.; U. ALLEGRETTI, *Il giuramento come problema costituzionale*, in *AA. VV.*, *Il vincolo del giuramento e il tribunale della coscienza*, a cura di N. Pirillo, Bologna, 1977, p. 22. P. GROSSI, *Giuramento 8dir. Cost.*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1970, p. 144.

reciprocità, soprattutto con riferimento a un potenziale inadempimento delle prestazioni imposte<sup>42</sup>. Inoltre, il giuramento (la cui prestazione, laddove esso sia prescritto, configura un onere) rappresenta il meccanismo attraverso il quale, in caso di violazione, si concretizza “il venir meno ad un impegno d’onore che si aggiunge, seppur contestualmente, alla violazione di un dovere di disciplina<sup>43</sup>”. La rilevanza del giuramento costituzionale è da rinvenirsi, dunque, in quel campo in cui non è dato rilevare regole giuridiche puntuali e predeterminate per l’operare umano soprattutto in considerazione del fatto che “quanto più un organo è essenziale rispetto al sistema costituzionale, tanto più è difficile che la legge disciplini esaustivamente l’esercizio delle sue funzioni<sup>44</sup>”. È evidente, a questo punto, che il giuramento costituzionale possa essere ragionevolmente considerato un particolare presidio, rafforzativo ed etico, posto a tutela di norme di correttezza costituzionale che trovano la loro traduzione normativa nelle modalità comportamentali della “disciplina” e dell’“onore”. È evidente che le qualità etiche e morali non possono essere imposte dalla prestazione del giuramento, ma è lecito pensare che un soggetto

---

<sup>42</sup> “A ben vedere, se può darsi, infatti, che un cittadino pubblico funzionario, violando, nell’esercizio delle sue funzioni, il dovere di fedeltà alla Repubblica, viola verosimilmente anche il dovere di svolgere le funzioni stesse con disciplina e, se ha prestato giuramento di fedeltà, con onore, non è così automatica l’ipotesi inversa. Infatti il cittadino funzionario che non svolge la sua attività con disciplina e onore può tuttavia non commettere alcuno dei fatti che integrano la infedeltà nei confronti delle istituzioni repubblicane e democratiche e della Costituzione; tutt’al più viola quel particolare dovere di fedeltà nei confronti dell’amministrazione, che avrebbe fondamento nelle norme che disciplinano i rapporti tra la stessa e i dipendenti che, oltretutto, non coincide nemmeno con il dovere di cui al secondo comma dell’art. 54”. L. VENTURA, op. ult. cit., p. 142.

<sup>43</sup> L. VENTURA, op. ult. cit., p. 166.

<sup>44</sup> L. VENTURA, La fedeltà, cit. p. 202.

particolarmente qualificato (quale dovrebbe essere chi ricopre organi costituzionali) sia indotto, proprio dall'aver prestato solenne giuramento, ad una più stringente osservanza del complesso di doveri cui risulta essere giuridicamente tenuto. Ciò implica, dunque, che il mancato rispetto del giuramento non sia generatore di conseguenze diverse da quelle espressamente disciplinate dall'ordinamento<sup>45</sup>; difatti, i comportamenti che si configurino come contrari al dovere di adempiere le funzioni con disciplina ed onore o in contrasto con il dovere di fedeltà alla Repubblica che non risultino essere puntualmente disciplinati dall'ordinamento giuridico possono creare, al più, se tenuti da soggetti particolarmente esposti al giudizio dell'opinione pubblica, un meccanismo di riprovazione sociale riconducibile alla responsabilità diffusa<sup>46</sup>. Evidentemente, a tale situazione possono fare seguito le

---

<sup>45</sup> Così L. VENTURA, *La fedeltà*, cit., p. 203. “Si può rilevare, tuttavia, che rispetto alla configurazione che l'istituto tende ad assumere nel contesto della democrazia costituzionale, risulta comunque superfluo il collegamento con specifiche misure sanzionatorie; e ciò, da un lato, per la sua naturale portata afflittiva e, dall'altro, per la specifica azione preventiva che esso svolge nei confronti di eventuali conflitti di fedeltà”, A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà*, cit., p. 196.

<sup>46</sup> Così L. VENTURA, *La fedeltà*, cit., p. 204. L'Autore sottolinea, comunque, il fatto che non sia neppure corretto ritenere che l'ordinamento sia totalmente sguarnito di strumenti sanzionatori atti a sanare situazioni di tal genere. Soprattutto con riferimento a una potenziale attività *contra constitutionem* del Parlamento, “oltre al possibile intervento della Corte costituzionale c'è, come misura immediata, il potere del Capo dello Stato di non promulgare, nonché il potere di sciogliere le Camere, cui potrebbe seguire una penalizzazione in sede elettorale delle forze sostanzialmente eversive della Costituzione. Senza dire, poi, che questo è un caso classico di legittimazione di forme di resistenza popolare”. L. VENTURA, *La fedeltà*, cit., p. 205. Si afferma dunque la possibilità di configurare forme di garanzia che possono essere “funzionali in termine di reazione in caso di comportamenti riconducibili alla violazione dell'art. 54, nella parte in cui pone il dovere di adempiere le funzioni con disciplina e onore”. L. VENTURA, *La fedeltà*, cit., p. 209. In questo senso, ci si richiama anche a teorie esposte in L. VENTURA, *Le sanzioni*

dimissioni dei soggetti coinvolti in tali vicende, sebbene non siano a ciò istituzionalmente tenuti o vincolati. In questo caso, dunque, l'effettività del giuramento e della modalità comportamentale afferente alla disciplina e all'onore risultano essere particolarmente garantiti proprio dalla responsabilità politica, "nel senso che certe attività e certi comportamenti non coperti da responsabilità giuridica in senso stretto trovano, o possono trovare, sanzione nella responsabilità politica, sia o meno ritenuta quest'ultima una forma di responsabilità giuridica<sup>47</sup>". È evidente, dunque, che in casi siffatti riveste un'importanza fondamentale l'atteggiamento e la percezione dell'opinione pubblica<sup>48</sup>, soprattutto in una società democratica e pluralista; in questo senso, è evidente come l'esercizio del potere di esternazione sia particolarmente esposto a valutazione circa l'eventuale mancato rispetto del giuramento costituzionale e del mancato adempimento delle funzioni pubbliche "con disciplina e onore". In tale impostazione teorica, tuttavia, si dà per acquisito un livello politico, sociale e morale della pubblica opinione tale da renderla capace di "giudicare" i comportamenti suddetti e, qualora ne ricorrano le condizioni, di mobilitarsi (nelle forme e nei limiti della Costituzione) a difesa del corretto adempimento delle funzioni costituzionali che (sempre in quest'ottica) dovrebbe costituire un vero e proprio interesse pubblico. Difatti, nonostante parte della dottrina abbia

---

costituzionali, Milano, 1981, p. 139 e passim.

<sup>47</sup> L. VENTURA, op. ult. cit., p. 204.

<sup>48</sup> Ciò è tanto vero che si ipotizza che "ancor prima che scattino determinate sanzioni tipiche della responsabilità istituzionale possa emergere, soprattutto in una società democratica e pluralista, la responsabilità politica diffusa nel triplice aspetto di responsabilità dei soggetti componenti l'organo rispetto all'opinione pubblica, di responsabilità nei confronti delle forze politiche, nonché di responsabilità delle stesse forze politiche di fronte all'opinione pubblica e all'elettorato.

identificato, nella parte dell'art. 54 che pone il dovere di adempiere le funzioni affidate con disciplina ed onore, un richiamo costituzionale alle regole di correttezza, si ritiene di poter aderire a quella opzione teorica<sup>49</sup> che lascia fermo il fatto che tale disposizione enunci un vero e proprio dovere costituzionale (e, pertanto, giuridico) di adempiere le proprie funzioni con disciplina ed onore e, pertanto, anche con correttezza<sup>50</sup>.

È evidente che il ricorso (sempre più) discrezionale alle esternazioni è idoneo a rappresentare il “termometro” della reale presenza della disciplina e dell'onore nell'adempimento delle funzioni pubbliche, e la reazione della comunità sociale identifica la percezione che della “disciplina” e dell’”onore” si ha in un determinato momento storico e politico.

Dinnanzi all'utilizzo sempre più massiccio dei mezzi di informazione a fini propagandistici e al disinteresse e all'astensionismo dei cittadini, è palese che, da un lato, le esternazioni finiscono con l'essere lo strumento mediante il quale vengono più spesso violate disciplina e onore nell'adempimento delle funzioni pubbliche; dall'altro, la sensibilità e

---

<sup>49</sup> L. VENTURA, La fedeltà, cit., p. 217 e ss.

<sup>50</sup> “Il legame (...) tra le norme in discorso e il dovere di adempiere le funzioni con disciplina e onore non pare possa essere eliminato dalla considerazione che le regole di correttezza, se violate, non sono garantite da puntuali sanzioni, ma determinano soltanto “biasimo e impopolarità” o censura nei riguardi del soggetto che, pur non violando un obbligo preciso, non abbia agito con quella correttezza richiesta dalla sua posizione, in quanto nella ipotesi stessa è descritta l'insorgenza di forme di responsabilità politica diffusa che, almeno in casi particolarmente gravi di scorrettezze costituzionali coinvolge, come parte attiva, l'opinione pubblica, ed alla quale non si può affatto escludere che seguano misure tipiche della responsabilità politica istituzionale nelle forme idonee al caso concreto, o che le misure sanzionatorie vengano evitate con le dimissioni cui il soggetto può essere costretto allo scopo di non far emergere, ad esempio, la responsabilità del partito politico di appartenenza o, in casi particolari, dell'intero collegio di cui fa parte”. L. VENTURA, La fedeltà, cit., p. 215.

l'interesse dell'opinione pubblica al corretto adempimento delle stesse risulta quantitativamente e qualitativamente basso, sì da rendere inerti i meccanismi di responsabilità politica diffusa che (fiduciosamente) la dottrina prevedeva dovessero subentrare in queste ipotesi. Anzi, la spettacolarizzazione del dibattito politico, la svalutazione dei ruoli istituzionali rende disciplina e onore concetti meramente "nostalgici", simbolici ed evocativi<sup>51</sup>. Se si considerasse la necessità (pacificamente avvertita) di una legislazione in tema di conflitto di interessi non solo come rispondente a un problema di incompatibilità relative ai membri del Governo ma come occasione per garantire un adeguato livello etico delle classi dirigenti<sup>52</sup>, il problema potrebbe essere quantomeno smosso nelle fondamenta, e probabilmente si darebbe avvio ad una sensibilizzazione dell'opinione pubblica sull'adempimento dei doveri costituzionali, anche attraverso un uso del potere di esternazione conforme a disciplina e onore nell'adempimento di funzioni pubbliche.

---

<sup>51</sup> Ciò è tanto più vero considerando la funzione che la dottrina attribuisce al giuramento: "Il giuramento svolge una funzione deterrente, giacchè tende a dissuadere l'aspirante alla carica dall'assumersi responsabilità cui non sia adatto per la dissonanza delle proprie idee religiose, morali o filosofiche con i principi cui egli sarebbe tenuto ad assicurare piena fedeltà e, in ogni caso, costringe il giurante stesso a rifugiarsi in eventuali riserve mentali". A.MORELLI, *La fedeltà*, cit., p. 196.

<sup>52</sup> Come auspicato in U. DE SIERVO, *Alcune regole etiche per le classi dirigenti*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, p. 102.

**CAPITOLO V**

**IL POTERE DI ESTERNAZIONE DEL PRESIDENTE DI  
ASSEMBLEA PARLAMENTARE:  
IL RIEQUILIBRIO DEI DUE VOLTI DI GIANO**

*Sommario: 1. Premessa. Il “caso Fini.” Prime caratterizzazioni del Presidente di Assemblea: attribuzioni interne ed esterne. Le esternazioni doverose. - 2. Il Presidente d’Assemblea parlamentare nella Costituzione italiana. - 3. Il ruolo dei Presidenti delle Camere e il potere di esternazione. - 3.1. Segue. Recenti mutamenti del ruolo del Presidente di Assemblea. - 3.2. Segue. Le esternazioni in materia di politica costituzionale. La (pretesa) responsabilità del Presidente di Assemblea. - 3.3. Segue. Le esternazioni politiche.*

**1. Premessa. Il “caso Fini.” Prime caratterizzazioni del Presidente di Assemblea: attribuzioni interne ed esterne. Le esternazioni doverose.**

La dottrina più recente, per riassumere la posizione del Presidente di Assemblea parlamentare nel nostro ordinamento, ha più volte evocato l’immagine mitologica del Giano bifronte<sup>53</sup>; in effetti, ciò che maggiormente risalta nelle riflessioni riguardanti tale figura istituzionale è la sua indubbia “doppiezza” di organo contemporaneamente volto

---

<sup>53</sup> Questo parallelismo è stato introdotto da F. MOHROFF, Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell’istituto parlamentare nel Parlamento italiano (1848-1963), Roma, 1963, p. 34 e ss. L’espressione è stata ripresa più volte in dottrina: cfr. M. IACOMETTI, I Presidenti di assemblea parlamentare, Milano, 2001, p. 8 e ss.; E. GIANFRANCESCO, Il ruolo dei Presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali, in *Rass. Parl.*, 2007, 1, p. 43 e ss; G. ROMANO, I Presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un’ipotesi di futuro, *Il Filangeri*, 2007, p. 287 e ss.

all'interno delle aule Parlamentari e all'esterno di esse<sup>54</sup>, perchè sempre più inserito nel quotidiano dibattito politico<sup>55</sup>.

La dottrina si è spesso domandata se e come queste due “anime” possano convivere nell'odierno assetto della forma di governo e se uno squilibrio in favore dell'una o dell'altra possa determinare un parallelo spostamento dell'asse di equilibrio tra Parlamento e Governo<sup>56</sup>.

Il volto di “Giano” interno alle assemblee legislative è quello tradizionalmente compendiato nella figura del “Magistrato d'Assemblea<sup>57</sup>”, soggetto tendenzialmente imparziale, deputato a garantire il rispetto dei meccanismi che regolano il corretto andamento del dibattito parlamentare per mezzo dell'attuazione dei regolamenti di ciascuna Camera.

Contestualmente, però, occorre tenere in debita considerazione anche l'aspetto più propriamente politico che caratterizza l'uomo che di volta in volta ricopre la carica di Presidente d'assemblea parlamentare, la sua storia politica e la sua appartenenza a un partito politico, molto spesso

---

<sup>54</sup> “I Presidenti di Camera e Senato non sono soltanto i Presidenti di quei collegi (titolari cioè delle funzioni che ogni presidenza di organo collegiale assume pur con le opportune varianti) ma, in virtù di tale posizione, sono chiamati altresì a svolgere una serie di funzioni assai delicate anche al di fuori delle rispettive Assemblee: alcune delle quali (...) di sicuro rilievo costituzionale, spesso cruciali nell'equilibrio della forma di governo e che si sono andate decisamente ampliando negli ultimi decenni, anche per effetto delle caratteristiche di un dibattito pubblico sempre più spettacolarizzato e personalizzato”, N. LUPPO, Presidente di Assemblea, in Dig. Disc. Pubbl, 2010, p. 444 e ss.

<sup>55</sup> La dottrina più tradizionale distingue i poteri spettanti ai Presidenti di Assemblea in base alla finalità che essi sono chiamati a perseguire: “a) poteri di attivazione delle funzioni parlamentari; b) poteri di nomina; c) poteri di direzione dei lavori parlamentari; d) poteri di controllo e di esternazione”, G. FERRARA, Il Presidente di Assemblea parlamentare, cit., p. 91.

<sup>56</sup> E. GIANFRANCESCO, Il ruolo dei presidenti delle Camere, cit. p. 43 e passim.

<sup>57</sup> A. TORRE, Il magistrato dell'Assemblea, cit., M. IACOMETTI, I Presidenti, cit.

nel ruolo di dirigente nazionale dello stesso. Occorre valutare, in buona sostanza, se la carica ricoperta investa l'uomo politico o sia semplicemente attribuzione di un complesso di funzioni da esercitarsi in una sede a ciò deputata e in contesti temporalmente delimitati, al di fuori dei quali l'uomo politico può legittimamente tornare ad essere tale soprattutto con riferimento al libero esercizio del potere di esternazione<sup>58</sup>.

In realtà, le ricostruzioni teoriche in merito alla suddetta questione paiono risentire molto delle caratterizzazioni dei Presidenti di assemblee legislative proprie di altri ordinamenti, poste di volta in volta a raffronto con i Presidenti delle Camere così come delineati dalla Costituzione italiana, dai regolamenti parlamentari e dalla prassi<sup>59</sup>.

Necessario sfondo della suddetta riflessione dovrà necessariamente essere l'evoluzione del parlamentarismo italiano, soprattutto a decorrere dalle prime riforme dei sistemi elettorali dal 1994 in poi.

In effetti, la legge elettorale vigente ha consentito alla coalizione di partiti uscita vincitrice dal turno elettorale di essere talmente prevalente rispetto alle altre forze presenti in Parlamento da consentire alla stessa di poter autonomamente esprimere i Presidenti delle Camere, senza necessità di accordi con i partiti d'opposizione.

---

<sup>58</sup> “Non vi è dubbio che il profilo delle esternazioni rappresenti il terreno sul quale con maggiore delicatezza i Presidenti delle Camere siano chiamati a gestire l'ambivalenza critica del proprio ruolo, respingendo tentazioni propagandistiche e pressioni di gruppi di appartenenza, nella salvaguardia dei profili istituzionali della carica”, S.L. MORSIANI, Il ruolo dei Presidenti delle Camere, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, La prassi degli organi costituzionali, Bologna, 2008, p. 416

<sup>59</sup> Per una ricostruzione del ruolo dei Presidenti delle Camere alla luce della prassi, S.L. MORSIANI, Il ruolo dei Presidenti delle Camere, cit., p. 407 e ss.

Tale *status quo* ha determinato una decisiva inversione di tendenza, nella prassi, rispetto a quanto accadeva sotto la vigenza della legge elettorale precedente, quando costituiva consolidata convenzione costituzionale distribuire le Presidenze delle Camere equamente tra il maggior partito di maggioranza e il maggior partito di opposizione<sup>60</sup>.

Tale convenzione pareva essere il riflesso della centralità delle Camere per come, del resto, delineata dalla Costituzione, perché tendeva ad equilibrare (secondo un sistema di *checks and balances*) l'espressione delle forze politiche presenti in Parlamento.

Ovviamente, a tale equilibrio formale (relativo, come è evidente ai meri meccanismi di elezione dei Presidenti), doveva necessariamente corrispondere un analogo equilibrio nel concreto esercizio delle funzioni, sì da rendere l'elezione "equa" dei Presidenti un'immagine, un simbolo della loro "equità" sostanziale.

L'avvento del sistema maggioritario ha, dunque, indebolito sensibilmente la configurazione esteriore, prima richiamata, del Presidente di Assemblea parlamentare come "magistrato d'assemblea", proprio perché è venuta meno la fase di negoziazione e di accordo tra le forze politiche precedente all'elezione del Presidente.

Ciò non significa (è bene evidenziarlo) che il fatto che il Presidente sia espressione della maggioranza equivalga a un esercizio parziale e politicamente orientato delle funzioni proprie della carica ricoperta.

Le vicende politiche degli ultimi anni hanno riproposto all'attenzione della dottrina proprio quest'ultimo aspetto, declinandolo soprattutto in considerazione dell'esercizio che il Presidente della Camera in carica nell'ultima Legislatura faceva del potere di esternazione.

---

<sup>60</sup> Per un approfondimento sul punto, si rinvia a A. SCIORTINO, Il presidente di assemblea, cit., p. 99 e ss.; M. IACOMETTI, I Presidenti di Assemblea parlamentare, p. 437 e ss.

Nella seduta della Camera del 26 ottobre 2011, si è contestato all'allora Presidente della Camera, Gianfranco Fini, un comportamento poco conforme alla carica ricoperta; ci si riferiva, in particolar modo, alla partecipazione del Presidente della Camera alla trasmissione televisiva "Ballarò"; il deputato della Lega Nord, Marco Giovanni Reguzzoni, si riferisce in questi termini al Presidente della Camera: "è assolutamente inopportuno il suo comportamento di questi giorni. È inopportuno che il Presidente della Camera si sieda in uno studio televisivo, come è successo ieri a «Ballarò», alla pari di altri *leader* politici (...)È inopportuno che il Presidente della Camera si faccia partecipe di dibattiti in cui vengono espresse valutazioni che sono politiche e politiche devono essere. Certo, uno fa politica, ha diritto di farla, ma allora non può ricoprire il seggio più alto di rappresentante di un ramo del Parlamento". È evidente, dunque, che l'oggetto delle contestazioni riguardava le esternazioni a contenuto politico di Fini, e il suo atteggiamento rivolto all'opinione pubblica; si invoca, dunque, una neutralità che investa il Presidente di Assemblea anche al di fuori dalla Camera di appartenenza. Come prevedibile, il dibattito parlamentare è seguito anche fuori dall'aula della Camera. Particolarmente degna di nota, a tal proposito, pare essere la dichiarazione resa da Fini in risposta ad una lettera con la quale il Presidente del gruppo della Lega Nord chiedeva al Presidente della Camera ed alla Conferenza dei capigruppo di inserire nel calendario un dibattito riguardante l'imparzialità del Presidente stesso. A tal proposito, difatti, Fini dichiarava: "Il ruolo del presidente d'Assemblea riveste carattere eminentemente neutrale e di garanzia, nonchè di rappresentanza dell'Istituzione nel suo complesso e, come tale, esso deve essere esercitato in posizione di piena autonomia e di indipendenza". Inoltre,

sul merito della richiesta, Fini ritiene impensabile “di poter derogare a tali consolidati principi, anche nella considerazione che essi sono posti a garanzia -non già di chi pro tempore ricopre la carica- ma dell’istituzione nel suo complesso e del ruolo che, in tale ambito, è chiamato ad assolvere il presidente. Peraltro ove si intenda promuovere un dibattito in termini generali sul ruolo e sulle funzioni del presidente di assemblea parlamentare nel nostro ordinamento, anche al fine di intervenire sui richiamati principi di ordine costituzionale e regolamentare, ciò può senz’altro aver luogo, attivando gli specifici strumenti previsti a tale scopo: in particolare, attraverso la presentazione di apposite iniziative di riforma costituzionale o di modifica al regolamento, il cui esame è rimesso alle sedi competenti”.

In effetti, la suddetta vicenda dimostra che l’affermazione di un ruolo presidenziale marcato da una sempre maggiore autonomia rispetto alle Assemblee rappresentate, unitamente a una sovraesposizione mediatica dello stesso a mezzo dell’esercizio del potere di esternazione, hanno sensibilmente contribuito a generare un’alea di incertezza rispetto agli effettivi confini dell’organo presidenziale. Particolari problemi, difatti, sorgono con riferimento a quelle esternazioni che, anche solo indirettamente, incidono sul dibattito politico più attuale e, di riflesso, sulla programmazione dei lavori parlamentari.

Ci si riferisce quindi, a tutti i quei casi in cui il Presidente agisca ed esteri come *homme politique*, detentore di una propria linea politica, di volta in volta aderente a quella della maggioranza o a quella dell’opposizione.

Ci si chiede, dunque, se e in quale misura la carica ricoperta debba sovrastare la funzione di rappresentanza del corpo elettorale propria del

Presidente in quanto parlamentare, nell'ottica di una pretesa correttezza costituzionale dai confini decisamente incerti.

## **2.II Presidente d'Assemblea parlamentare nella Costituzione italiana.**

Come noto, la Costituzione italiana mantiene, in tutte le sue disposizioni, un atteggiamento poco penetrante nei confronti dei meccanismi interni all'organo legislativo, proprio per salvaguardare quanto più possibile l'autonomia del Parlamento, e la sua indipendenza dagli altri poteri dello Stato<sup>61</sup>.

Ciò soprattutto in considerazione del fatto che lo Statuto Albertino (insensibile ai principi suddetti), all'art. 43 stabiliva che Presidenti, Vice-presidenti e Segretari dovessero essere eletti "al principio di ogni sessione per tutta la sua durata", con ciò determinando una considerevole incisività nell'autogoverno delle assemblee legislative.

In Assemblea costituente, la discussione sull'attuale art. 63, è stata significativamente scarna, ed incentrata più che altro alle modalità di assegnazione della presidenza del Parlamento in seduta comune (nel progetto: "Assemblea Nazionale").

Un tale self-restraint nel dibattito e nella disciplina degli organi monocratici rappresentativi delle assemblee era evidentemente teso a salvaguardare l'indipendenza della Camere dagli altri organi così come il principio dell'autonomia regolamentare che permea l'intero testo costituzionale. Difatti, era affidato proprio al regolamento, inteso come "istanza di composizione del pluralismo parlamentare<sup>62</sup>" non solo l'individuazione dei meccanismi di elezione dei Presidenti, ma anche la definizione analitica dei loro compiti.

Significativo, però, era l'aver consacrato nella Costituzione l'esistenza di un organo di direzione e garanzia delle Camere, sebbene l'astensione

---

<sup>61</sup> M. IACOMETTI, I Presidenti, cit.

<sup>62</sup> La definizione è di A. MANZELLA, Il Parlamento, Bologna, 2003, p. 27, nota 3.

dell'Assemblea costituente nella disciplina delle modalità di elezione dei Presidenti si sia parallelamente tradotta anche nella (assenza di) disciplina del loro profilo funzionale interno.

Anche se, difatti, come autorevolmente sostenuto, la Costituzione “funge da traccia preziosa, oltre che indispensabile, per delineare la figura dell'organo, ma non la delinea né mira a delinearla in misura esaustiva<sup>63</sup>”, l'art. 62, II comma, disciplinando la convocazione straordinaria della Camera offre all'interprete un significativo indizio per valutare i caratteri che il Presidente di Assemblea assume nel nostro ordinamento.

Difatti, la suddetta disposizione, stabilendo che “Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente”, vale a tratteggiare l'organo presidenziale come tutore della posizione istituzionale delle assemblee parlamentari, nell'ottica della loro centralità nella forma di governo parlamentare. Al Presidente, difatti, è rimessa la valutazione discrezionale degli eventi straordinari che giustifichino il richiamo delle assemblee legislative all'esercizio delle loro funzioni in via eccezionale.

Nell'ambito dei lavori dell'Assemblea costituente, è stata proprio questa la disposizione ad offrire l'occasione per dibattere sulla posizione istituzionale dell'organo monocratico posto a direzione delle assemblee legislative.

Mortati sosteneva che il Presidente dovesse necessariamente essere espressione della maggioranza ed interprete della volontà di quest'ultima; Terracini, invece, configurava il Presidente d'assemblea come “interprete della volontà dell'assemblea” ma evidenziava la

---

<sup>63</sup> C. PINELLI, “Il Presidente di assemblea parlamentare”, in Quaderno n. 9 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Torino, 1999, p. 67.

necessità di contenerne le iniziative personali anche a costo di relegarne il ruolo a quello di mero esecutore dei voleri dell'organo collegiale. Conti, invece, pur concordando sulla necessità che il Presidente fosse eletto dalla maggioranza, evidenziava che egli dovesse “svestirsi della sua qualità di uomo di parte, elevandosi al di sopra di tutti i gruppi, poiché altrimenti non sarebbe più il Presidente dell'assemblea, ma un rappresentante di partito”. A chi contestava il potere di convocazione presidenziale di cui all'attuale art. 62, comma 2, Conti rispose che nel caso disciplinato, l'iniziativa della Presidenza dovrebbe sostituirsi all'inerzia della percentuale fissata di deputati, così come l'iniziativa di un sesto dei deputati può sostituirsi all'inerzia della Presidenza. In sostanza questa, in certi momenti potrebbe ritenere, di fronte ad un Governo inerte e a deputati insensibili al loro dovere di dover provvedere direttamente. Nella disposizione citata, dunque, la figura del Presidente di Assemblea pareva permearsi di poteri di direzione e di impulso rispetto all'assemblea legislativa presieduta.

Per quanto riguarda poi, le norme costituzionali disciplinanti le cc.dd. “attribuzioni esterne” (tali perché riguardanti l'attività del Presidente all'esterno della Camera di appartenenza), la Costituzione sembra precisare queste ultime in modo più puntuale rispetto alle funzioni presidenziali svolte all'interno del Parlamento.

In linea generale si tratta, come è noto, di funzioni attribuite ai Presidenti delle Camere proprio in considerazione della peculiare carica ricoperta, molto spesso serventi alcuni rilevanti poteri del Presidente della Repubblica.

Rilevano, a questo proposito, gli articoli 85, 2° comma e 86, 2° comma, e dunque la convocazione del Parlamento in seduta comune e dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, nonché

la supplenza del Capo dello Stato per impedimento temporaneo assegnata dall'art. 86, 2° comma, al Presidente del Senato.

L'*animus* che permeava i lavori in Assemblea costituente era rivolto principalmente ad equilibrare i poteri dei Presidenti delle Camere proprio in virtù del bicameralismo perfetto che caratterizza la forma di governo italiana.

Autorevole dottrina ha sostenuto che l'attribuzione della presidenza del Parlamento in seduta comune (organo che, in quanto tale, costituisce la massima espressione della rappresentanza popolare) al Presidente della Camera dei deputati fosse giustificato dalla maggiore dimensione elettorale di quest'ultima rispetto al Senato; parallelamente, l'assegnazione della supplenza del Capo dello Stato al Presidente del Senato della Repubblica, troverebbe la sua *ratio* nella maggiore autorevolezza dei componenti della seconda Camera, stante anche la presenza al suo interno dei senatori a vita e, dunque, anche degli ex Presidenti della Repubblica.

Ad entrambi i Presidenti delle Camere, poi, è costituzionalmente attribuita la funzione di consultazione, prodromica allo scioglimento delle Camere, come ulteriore presidio del corretto e continuativo funzionamento delle stesse, anche a fronte di un cattivo esercizio del potere di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica.

In sede di Assemblea costituente, la discussione risultò incentrata soprattutto sulla natura di tale consultazione, e soprattutto sulla obbligatorietà o sulla facoltatività della stessa. La natura obbligatoria e vincolante del parere da richiedere al Presidente delle Camere era sostenuta soprattutto da chi sosteneva che, in assenza di tali caratteri, questo procedimento di consultazione potesse ridursi a una mera e sterile formalità senza alcun risvolto costituzionalmente significativo. Naturale

conseguenza di un simile orientamento sarebbe stata la non ammissibilità di uno scioglimento contrastante con i pareri dei Presidenti delle Camere.

In realtà, in Sottocommissione prevalse l'orientamento in base al quale il parere richiesto a questi ultimi, sebbene non vincolante, potesse egualmente costituire una garanzia significativa rispetto a un eventuale esercizio del potere di scioglimento costituzionalmente scorretto. L'attività consultiva dei Presidenti, dunque, avrebbe rappresentato un significativo *trait d'union* tra le funzioni proprie di questi interne all'assemblea e la loro proiezione nell'ordinamento, in quanto dirette a garantire il continuativo funzionamento delle Camere.

Del resto, è da ritenere che, anche in sede di consultazioni prodrome al conferimento dell'incarico per la formazione del Governo, l'attribuzione di mandati esplorativi ai Presidenti delle Camere o la consultazione degli stessi siano da considerarsi epifenomeni della centralità del Parlamento nella forma di governo, nonché del privilegiato angolo di osservazione degli organi direttivi delle Camere rispetto alle dinamiche politiche.

In tutti questi casi, proprio per l'intersezione con le funzioni del Presidente della Repubblica, norme di correttezza costituzionale impongono ai Presidenti di Assemblea di evitare un esercizio del potere di esternazione riguardanti le loro personali opinioni su eventuali nuove elezioni o sulle cause di eventuali crisi di governo prima della conclusione delle procedure relative a tali questioni.

La suddetta aderenza di alcune delle funzioni dei Presidenti delle Camere con quelle del Presidente della Repubblica hanno spesso portato la dottrina a riflettere su una ipotetica assimilazione tra le cariche,

soprattutto in considerazione dei caratteri di imparzialità, indipendenza e neutralità che paiono accomunarle<sup>64</sup>.

In realtà, se molti aspetti valgono ad accomunarli, altrettanti aspetti consentono di delineare le differenze tra la figura del Presidente della Repubblica e quella dei Presidenti delle Camere; infatti, è evidente che a una funzione di rappresentanza dell'unità nazionale spettante al primo si contrapponga una funzione di rappresentanza della Camera di appartenenza degli altri, e che, ciò considerato, i Presidenti delle Camere godano di un peso istituzionale più limitato proprio perché collegato a un solo potere dello Stato<sup>65</sup>.

Proprio con riferimento a quanto appena detto, è dato rilevare una categoria di esternazioni funzionali e doverose, proprie del Presidente di assemblea. Ci si riferisce, in particolare, all'annuncio dell'avvenuta costituzione della Camera, al messaggio con il quale il Presidente attesta l'approvazione di progetti di legge e ne trasmette il testo all'altro ramo del Parlamento o al Governo perché lo sottoponga al Presidente della Repubblica per la promulgazione, nonché all'atto di proclamazione dei parlamentari subentranti nel corso della legislatura. Tali esternazioni, dunque, presentano la duplice caratteristica di essere forme di esplicazione delle funzioni del Presidente d'Assemblea e di avere un contenuto predeterminato. Inoltre, è dato rilevare l'esistenza di

<sup>64</sup> “In questo senso, si rileva che, a differenza del Capo dello Stato in regime parlamentare, nessuno ha mai contestato la partecipazione in quanto tale di un Presidente di assemblea a un congresso del proprio partito, ad un dibattito pubblico, ad un comizio o il fatto che costui abbia rilasciato un'intervista ad alta valenza politica.

Inoltre, che la veste sia quella del rappresentante dell'assemblea o del parlamentare-uomo politico, il Presidente di assemblea può ben accedere ad un circuito di comunicazione caratterizzato da dialogicità: a differenza, di nuovo, dalle più solitarie esternazioni del Capo dello Stato” (cfr. C. PINELLI, *op. cit.*, p. 82).

<sup>65</sup> Sul punto, M. IACOMETTI, *I presidenti*, cit., p. 263 e ss.

esternazioni che, sebbene non abbiano un contenuto predeterminato o predeterminabile, presentano comunque il carattere della doverosità<sup>66</sup>, perché strettamente connesse alla funzione di rappresentanza delle Camere<sup>67</sup>; a tale categoria, in particolare, è possibile ascrivere le esternazioni a difesa delle Camere e della loro attività. Tali esternazioni, evidentemente, avrebbero lo scopo di difendere il Parlamento da eventuali critiche provenienti da altri poteri dello Stato<sup>68</sup>. In tali casi, il significato costituzionale della carica ricoperta e il sistema delle norme di correttezza costituzionale impongono al Presidente di intervenire tempestivamente a tutela del corretto svolgimento della funzione legislativa<sup>69</sup>. Ciò è tanto vero che una risposta tardiva potrebbe essere equiparata a una non risposta e, dunque, a una ipotesi di silenzio

---

<sup>66</sup> Le esternazioni funzionali “mettono capo ai procedimenti parlamentari e danno certificazione della loro regolare conclusione nei confronti degli altri soggetti istituzionali, assumendo dunque il connotato della doverosità”. G.ROMANO, I Presidenti, cit., p. 290.

<sup>67</sup> Secondo la dottrina, “è la stessa collocazione del presidente di assemblea nel sistema costituzionale che ne fonda larga parte degli interventi pubblici all’esterno dell’Istituzione parlamentare”, G. ROMANO, I presidenti, *cit.*, p. 290.

<sup>68</sup> La dottrina rileva che si tratta di “esternazioni, anch’esse legate alla funzione, nelle quali i presidenti di assemblea si fanno carico di tutelare l’Istituzione parlamentare nel suo complesso a fronte di atti o comportamenti che ne revochino in discussione il ruolo o l’autorevolezza ovvero di dare pubblicamente conto dell’attività svolta dalle Camere, degli indirizzi della loro attività e dei rapporti intercorsi con altri organi”. G.ROMANO, I Presidenti, cit., p. 290.

<sup>69</sup> “Va riconosciuto a carico del Presidente un vero e proprio obbligo di intervento a difesa del collegio, altrimenti, in caso di silenzio del Presidente di fronte a critiche mosse contro la Camera, si ravvisa un venir meno al dovere di curare gli interessi del collegio che costituisce contenuto fondamentale del rapporto rappresentativo tra Presidente e Assemblea”. R. D’AMBROSIO, Il potere di esternazione, cit., p.694.

istituzionalmente rilevante<sup>70</sup>. In tale ultimo caso, si evidenzerebbe una inadeguatezza del soggetto che ricopre la carica istituzionale alla carica suddetta<sup>71</sup>; tale situazione, sebbene indubbiamente inidonea alla produzione di effetti giuridici, potrebbe essere causa della reazione delle forze politiche, in seguito alla quale il Presidente potrebbe essere portato a rassegnare le sue dimissioni. Se tutto ciò è vero, potrebbe essere considerato legittimo anche l'intervento del Presidente contro gruppi parlamentari o singoli parlamentari, responsabili a loro volta di aver criticato l'operato del Parlamento.

---

<sup>70</sup> “In tali ipotesi poiché ci troviamo in presenza di doveri dettati semplicemente da regole di correttezza costituzionale, la loro violazioni potrebbe provocare probabilmente delle reazioni blande”. R. D'AMBROSIO, *Il potere di esternazione*, cit., p. 695.

<sup>71</sup> “Il prestigio di qualsivoglia Presidente nasce dalla sua personalità, cioè dal suo passato, dalla sua notorietà, dalla sua reputazione, dalla sua capacità, dal modo con cui è uso avvalersene (...), non dal numero dei voti confluiti su di lui all'atto della sua elezione, che, ove la personalità lo meriti, può essere altissimo, senza che una norma regolamentare lo prescriva. Diversamente ritenendo, dovrebbe dirsi che il maggiore prestigio compete ai presidenti di assemblea dei regimi totalitari, ove, come ben si sa, i presidenti sono sempre eletti alla unanimità, quando non addirittura per acclamazione”, P.G. LUCIFREDI, *Alcuni aspetti della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. parlam.*, 1971, p. 595.

### **3. Il ruolo dei Presidenti delle Camere e il potere di esternazione.**

A questo punto, appare di tutta evidenza il fatto che non sia sufficiente una mera ricognizione delle disposizioni (costituzionali e regolamentari) disciplinanti la figura del Presidente dell'Assemblea Legislativa, ma che occorra altresì una intersecazione tra la suddetta analisi e il concreto atteggiarsi delle modalità di attuazione dei poteri e delle funzioni presidenziali.

I regolamenti parlamentari richiamano il ruolo dei Presidenti di Assemblea in una considerevole quantità di fattispecie, tali da implicarne il coinvolgimento in attività addentrate nel cuore dell'istituzione parlamentare. Ciò però non pare sufficiente ad auspicare un ruolo del Presidente di Assemblea rigidamente delimitato dai confini delle questioni parlamentari, poiché la dualità (cui sopra si è brevemente accennato) tipica di queste figure istituzionali pare essere talmente connaturata al ruolo presidenziale da non poter più essere oggetto di valutazioni circa la sua opportunità o concretezza.

Semmai, la riflessione dottrinale potrebbe concentrarsi sulla modalità di riequilibrare i “due volti” dell'organo presidenziale, al fine di non pregiudicarne le funzioni tipiche; difatti, è teoricamente possibile che un eccessivo squilibrio tra questi due aspetti del ruolo costituzionale qui considerato possa essere causa di un vero e proprio “corto circuito” tra l'aspetto interno e quello esterno all'assemblea, dato che gli effetti generati dalle esternazioni presidenziali potrebbero essere potenzialmente idonee ad espandersi sino a coinvolgere il buon andamento dell'Assemblea presieduta dal soggetto esternante<sup>72</sup>. Ciò,

---

<sup>72</sup> “In questo senso, nulla può escludere – e i fatti ne danno già una qualche evidenza – che possa innescarsi una sorta di corto circuito tra il versante esterno e quello interno: gli effetti delle dichiarazioni pubbliche possono cioè influire sulle condizioni necessarie per condurre

tuttavia, non vale a invocare un'antistorica modificazione dell'organo presidenziale tale da recidere alla base qualunque possibilità di esercizio di un potere di esternazione extrafunzionale. È evidente, infatti, che il Presidente di Assemblea sia ormai largamente inserito nel dibattito politico quotidiano, e un tale *status quo* non sembra suscettibile di un processo inverso che possa relegare le esternazioni del Presidente all'interno dell'Assemblea presieduta. Tale configurazione, in effetti, risente delle influenze culturali esercitate dal modello anglosassone di presidenza parlamentare, il quale tuttavia è da ritenersi senza dubbio inapplicabile alla forma di governo italiana.

Come già sopra accennato, la *speakership* inglese<sup>73</sup>, difatti, è caratterizzata dall'assoluta terzietà del presidente rispetto agli orientamenti dei partiti presenti nell'assetto istituzionale; egli, infatti, adempie alle sue funzioni senza alcuna connessione con i partiti politici, delineando una caratterizzazione quasi magistratuale della carica ricoperta. Tale ultima caratteristica è stata progressivamente accentuata dall'attività di interpretazione del diritto parlamentare inglese, cosa che, in un sistema caratterizzato dalla vigenza delle consuetudini e dal vincolo del precedente, rende lo *Speaker* molto affine a un vero e proprio giudice, assegnando allo stesso una funzione di natura materialmente giurisdizionale. Già queste brevi considerazioni valgono ad escludere l'applicabilità di un tale modello all'assetto istituzionale italiano, in cui il

---

l'Istituzione parlamentare in modo da garantirne il buon andamento" G. ROMANO, I presidenti, *cit.*, p. 291.

<sup>73</sup> P.G. LUCIFREDI, Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema britannico, Milano 1997, p. 29 e ss. E passim. G. DE VERGOTTINI, Diritto costituzionale comparato, Padova, 1981; M. IACOMETTI, I presidenti di assemblea parlamentare, *cit.*, p. 15 e ss.; A. TORRE, Il magistrato dell'assemblea, *cit.*, p. 27 e ss.

Presidente di Assemblea (come meglio si preciserà in seguito) non è obbligato in alcun modo a recidere i contatti col suo partito di appartenenza, né è chiamato ad interpretare il ruolo di asettico notaio dei lavori del Parlamento.

### **3.1. *Segue.* Recenti mutamenti del ruolo del Presidente di Assemblea.**

La transizione al sistema maggioritario ha rappresentato un vero e proprio “spartiacque” nella configurazione dell’organo presidenziale; difatti, all’esito delle elezioni del 1994, si pose fine alla consolidata convenzione costituzionale che, sino ad allora, voleva l’attribuzione della presidenza della Camera ad un esponente del maggior partito di opposizione. All’inizio della XIII legislatura, difatti, l’assegnazione della presidenza della Camera a Irene Pivetti e della presidenza del Senato a Carlo Scognamiglio, fu l’occasione per una riflessione dottrinale sull’eventuale messa in discussione dell’imparzialità tipica dell’organo presidenziale a vantaggio di un suo asservimento alle volontà della maggioranza parlamentare nonché all’indirizzo politico governativo<sup>74</sup>. In realtà, autorevole dottrina<sup>75</sup> è concorde nel ritenere che tale stato di fatti,

---

<sup>74</sup> “Da questi due fatti vengono tratti auspici funesti sul futuro del ruolo del presidente di assemblea e, con esso, dell’intera Istituzione parlamentare. Si teme in particolare che il sistema maggioritario possa travolgere nella logica dei numeri – in sostanza, nella logica del più forte – anche i presidenti delle Camere, neutralizzandone la funzione di garanzia e di mediazione e torcendone i comportamenti ad esclusivo vantaggio della maggioranza di governo”, G. ROMANO, I presidenti, *cit.*, p. 293. Il riferimento è a A. MENCARELLI, *Il presidente di assemblea parlamentare*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1994, n. 1-2, p. 72

<sup>75</sup> “Nel Parlamento del maggioritario il ruolo di garanzia dei presidenti di assemblea, lungi dall’essersi affievolito o dall’essere scomparso, si è invece consolidato e rafforzato, assumendo una nuova conformazione proprio alla luce del dispiegarsi del confronto parlamentare su due fronti contrapposti, in forte e non di rado esasperato conflitto tra loro”, G. ROMANO, I presidenti, *cit.*, p. 294. In questo senso C. TUCCIARELLI, *op. cit.*, p. 584; E. GIANFRANCESCO, *op. cit.*, p. 45, secondo cui “la transizione al sistema maggioritario non ha messo in crisi ma anzi ha fornito nuova linfa alla configurazione o, più esattamente, alla dimensione garantistica del ruolo presidenziale”; S. TOSI - A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, 1999, p. 143; R. D’AMBROSIO, *Potere di esternazione del presidente di*

lungi dall'affievolire il ruolo di garanzia dei presidenti delle Camere, abbia contribuito, invece, ad accrescerne la portata, proprio in considerazione dell'atteggiarsi del dibattito parlamentare su due versanti contrapposti e spesso in significativo conflitto tra loro. A sostegno di questa conclusione si richiama, innanzitutto, il fatto che nell'ambito del sistema maggioritario la maggioranza pare essere talmente coesa e forte da non avere alcuna necessità di una conduzione "politicamente orientata" dei lavori parlamentari per la realizzazione dell'indirizzo politico governativo. In secondo luogo, la struttura stessa di un ordinamento democratico presuppone la più larga garanzia dei diritti dell'opposizione parlamentare, pena il venir meno dell'ordinamento democratico stesso; inoltre, l'eventuale conduzione "unilaterale" dei lavori dell'assemblea parlamentare necessariamente genererebbe una paralisi della stessa, nonché una inevitabile impossibilità di funzionamento delle istituzioni democratiche nel loro insieme<sup>76</sup>.

Da ciò necessariamente deriva che la funzione di garanzia del Presidente di assemblea parlamentare non deriva né dalla sua estrazione politica né

---

*assemblea*, in *Rass. parlam.*, 1999, n. 3, p. 689, secondo cui, in termini generali, "se da un lato è vero che il nuovo sistema elettorale fa sì che i due Presidenti delle Camere possano essere espressi solo dalla maggioranza che sostiene il Governo, dall'altro ciò non influisce necessariamente sull'esercizio imparziale delle funzioni presidenziali", R. D'AMBROSIO, Il potere di esternazione, cit., p. 688 e s. ; A. DI GIOVINE, *op. cit.*, p. 377; C. PINELLI, *op. cit.*, p. 73 A. SCIORTINO, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, p. 109, Torino, 2002.

<sup>76</sup> G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965, p. 57, sottolinea che un Presidente che parteggiasse per l'indirizzo di politica legislativa perseguito dalla maggioranza produrrebbe "effetti contrari agli interessi politici reali della stessa maggioranza", determinando "nei gruppi di opposizione, in modo automatico, un'attitudine incompatibile con le necessità connesse al funzionamento del sistema".

dal suo ruolo in quanto tale, bensì trova la sua origine e il suo banco di prova nelle concrete modalità di decisione e di conduzione dei lavori parlamentari. A tal proposito, è da rilevare che la convenzione che portava all'assegnazione della presidenza della Camera a un esponente del maggior partito dell'opposizione trovava radici e fondamento nel sistema politico caratterizzato dal *power sharing* e dagli effetti di sistema generati dalla *conventio ad excludendum* tipica di quel momento storico-politico. La distribuzione siffatta delle presidenze di assemblea, dunque, assolveva alla funzione di proiettare all'interno dell'istituzione parlamentare proprio quel particolare modo di atteggiarsi del sistema partitico italiano. Detto ciò, è inevitabile concludere nel senso che un eventuale re-instaurazione della suddetta convenzione potrebbe sì avere la funzione di distendere un clima politico particolarmente esasperato e difficile da comporre, ma non servirebbe in alcun modo a garantire la funzione neutrale del Presidente di assemblea maggiormente rispetto a quanto avviene con la convenzione al momento vigente.

In effetti, l'analisi anche sommaria di alcuni istituti regolamentari affidati all'esercizio delle funzioni presidenziali lascia trasparire il ruolo di garanzia istituzionale affidato ai Presidenti di Assemblea, a prescindere dunque dalla loro estrazione politica o dalle modalità della loro elezione.

Con la riforma dei regolamenti della Camera del 1997, infatti, si è registrato il superamento della programmazione unanime dei lavori, e si è affidata all'organo presidenziale (nel caso del mancato raggiungimento del quorum previsto) la predisposizione del calendario e, con ciò, una significativa funzione di direzione dei maggiori snodi del dibattito parlamentare; egli, difatti, nella programmazione dei lavori, è tenuto ad assicurare che almeno un quinto degli argomenti da trattare o del tempo

complessivamente disponibile sia riservato a proposte dei gruppi dell'opposizione. Ciò necessariamente implica che il Presidente della Camera non solo è chiamato a garantire i diritti dell'opposizione nel dibattito parlamentare, ma è altresì (correlativamente) obbligato ad arginare potenziali tendenze allo strapotere dei numeri in caso di maggioranze particolarmente ampie e compatte.

Per quanto riguarda il Senato, invece, il ruolo dell'organo presidenziale nella programmazione dei lavori risulta essere sensibilmente meno incisivo, posto che l'art. 55, comma 3 del regolamento del Senato delinea un modello di programmazione di maggioranza in base al quale ove non si raggiunga l'unanimità, il calendario è sottoposto al voto dell'assemblea, che decide sulle proposte di modifica a maggioranza semplice. Ciò non implica, comunque, un ingiustificato esonero del Presidente da una attenta ponderazione delle proposte e da una forte garanzia dei diritti dell'opposizione.

In buona sostanza, la disciplina della programmazione dei lavori è da ricondurre *in toto* alla funzione di garanzia del buon andamento dei lavori della Camera presieduta, il che implica per il Presidente sia il diritto-dovere di arginare tendenze meramente ostruzionistiche nel dibattito, sia l'onere di mantenere il rapporto di fiducia con i gruppi parlamentari (tutti, a prescindere dall'estrazione politica degli stessi, di quella del Presidente in questione, ovvero di quello della maggioranza che ha determinato l'elezione del Presidente)<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> “Un'interpretazione del ruolo presidenziale che avesse privilegiato l'esigenza di garantire al Governo il diritto di attuare il proprio programma in Parlamento, in cui il Presidente avrebbe agito come una cinghia di trasmissione delle indicazioni dell'Esecutivo, avrebbe dunque potuto trovare nel nuovo disposto regolamentare uno strumento di particolare efficacia. E tuttavia è facile immaginare come un simile atteggiamento avrebbe rischiato di determinare effetti dirompenti sul piano del buon andamento dell'attività parlamentare e

Una ancora maggiore discrezionalità<sup>78</sup> dei Presidenti di Assemblea, inoltre, è dato rilevarla nel caso delle decisioni in merito all'ammissibilità delle proposte emendative e al vaglio operato sui progetti di legge il cui contenuto viene delimitato dalla legislazione ordinaria. In questo caso, le determinazioni presidenziali si riflettono anche all'esterno dell'organo legislativo, posto che siffatti poteri incidono sensibilmente sulle esigenze di conoscibilità della legislazione, posta in capo ai cittadini della Repubblica. È evidente che, in un tale contesto, l'operato del Presidente di Assemblea risulta inevitabilmente essere conteso tra le ragioni della maggioranza e quelle dell'opposizione, nonché quelle del Governo, in caso di vaglio sull'ammissibilità degli emendamenti.

In particolare, è opportuno evidenziare la condizione decisamente peculiare tipica della presentazione di un maxiemendamento volto a sostituire pressoché integralmente il testo del decreto legge posto all'esame dell'Assemblea, sulla cui approvazione viene posta la questione di fiducia; tale procedimento, difatti, ha spesso rappresentato della sua stessa funzionalità", G. ROMANO, I presidenti, *cit.*, p. 306

<sup>78</sup> "Una solitudine che resta tale anche a fronte della previsione dell'articolo 89, comma 1, secondo periodo, del regolamento della Camera, che, nel caso il presentatore di una proposta emendativa giudicata inammissibile vi insista, consente al Presidente della Camera, *qualora lo ritenga opportuno*, di *consultare* l'Assemblea, che decide senza discussione per alzata di mano. Si tratta, come evidente, di consultazione: il potere di decidere resta al Presidente, al quale la pronuncia dell'Assemblea non può per altro restare indifferente. Pronuncia, tuttavia, per la quale non sono previsti *quorum* speciali e che interviene a maggioranza semplice. Dunque, si tratta di un articolo da maneggiare con cura: non è chi non veda la delicatezza di chiamare in causa la maggioranza, in una situazione di contrapposizione bipolare, sul giudizio di ammissibilità di un testo, quale che sia l'appartenenza politica del relativo presentatore", G. ROMANO, I presidenti, *cit.*, p. 312.

lo strumento ordinario cui l'Esecutivo ricorre per superare senza incidenti i passaggi più ardui indotti da maggioranze disarticolate ed in stato di continua conflittualità interna. A prescindere sulle valutazioni circa i riflessi che un simile *status quo* necessariamente proietta sull'assetto della forma di governo, occorre in questa sede considerare la particolare posizione nella quale si trova il Presidente di Assemblea<sup>79</sup>; egli, difatti, deve tenere in debito conto la posizione del Governo in merito a un testo che ha grandi possibilità di divenire definitivo nonché quella dell'opposizione relativa, quantomeno, alla legittima aspettativa della conformità del testo in questione alla normativa vigente. Ovviamente, tutto ciò considerato, è evidente che il canone di giudizio, in questo senso, non può che essere di natura strettamente istituzionale, al fine di garantire non solo le prerogative parlamentari, ma anche l'equilibrio e la reciproca autonomia del Parlamento e del Governo.

---

<sup>79</sup> “Posto al centro delle sollecitazioni di segno diverso che su di esso scaricano tutti gli attori del sistema (Governo e gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione), il presidente di assemblea si trova di fronte ad una scelta: rendersi *sic et simpliciter* strumento dell'indirizzo politico del Governo, assecondando sistematicamente le indicazioni dell'Esecutivo e della maggioranza parlamentare che lo sostiene e accollandosi il rischio del fuoco di fila delle opposizioni; ovvero – seguendo un cammino più faticoso ma certamente più conforme al suo ruolo – ricercare le condizioni per assumere decisioni in grado di resistere alla prova del tempo e di non essere sistematicamente sovvertite dal mutare delle circostanze della politica”, G. ROMANO, I presidenti, *cit.*, p. 297

### **3.2. *Segue.* Le esternazioni in materia di politica costituzionale. La (pretesa) responsabilità del Presidente di Assemblea.**

Da quanto detto sino ad ora, emerge un dato incontestabile: il Presidente di Assemblea è tenuto a garantire il corretto svolgimento dei lavori parlamentari, mantenendo una posizione *super partes* all'interno dell'Assemblea legislativa presieduta. A tal proposito rileva la tesi di chi ritiene di poter conciliare il tradizionale dualismo che tradizionalmente viene attribuito all'organo presidenziale facendolo convergere in una terza via interpretativa che considera il Presidente come “uomo della Costituzione, titolare cioè non di astratti poteri arbitrari, ma di precisi interessi politico-costituzionali”. È evidente che tali interessi devono necessariamente identificarsi con quelli alla continuità dell'Istituzione parlamentare sia nel suo ambito esterno, e dunque rispetto al potere esecutivo, sia rispetto alla proiezione interna, con riferimento alle dinamiche ad essa interne che potrebbero comprometterne la tenuta.

In tale ambito, assumono particolare rilevanza le esternazioni in materia di politica costituzionale, da ritenere libere sia nell'*an* che nel *quomodo*, e svincolate dal rapporto funzionale tra Presidente e Assemblea. Esse coinvolgono il Presidente in quanto “massimo punto esponenziale del Parlamento, ossia dell'organo collocato al centro della forma di governo e del sistema costituzionale<sup>80</sup>”. Ci si riferisce, ad esempio, a quelle

---

<sup>80</sup> R. D'AMBROSIO, Il potere di esternazione, cit., p. 698. In questo caso, “i presidenti di assemblea non agiscono più come «portavoce» degli organi che presiedono, ma come organi costituzionalmente rilevanti in sé, corresponsabili – come tali – della preservazione degli equilibri complessivi del sistema costituzionale (si pensi ai non pochi richiami rivolti al Governo, nel corso delle legislature, per un utilizzo della decretazione d'urgenza più morigerato e costituzionalmente compatibile)”. G. ROMANO, I Presidenti, cit. p. 291.

esternazioni riguardanti le riforme della Costituzione, nonché quelle sull'abuso della decretazione d'urgenza da parte dell'Esecutivo.

È evidente che, in tal senso, l'attuazione di questi interessi si realizza sul piano della prassi presidenziale, la quale dovrebbe essere idonea non solo a risolvere le questioni poste volta per volta, ma anche a generare regole di comportamento talmente consolidate e legittime da essere idonee a conservare la loro integrità anche nel futuro. I poteri che i regolamenti assegnano all'organo presidenziale costituiscono senza dubbio indici utili a valutare l'effettiva imparzialità della condotta del Presidente; altro è la questione riguardante eventuali meccanismi atti a far valere la responsabilità del Presidente nel caso in cui egli non eserciti tali poteri in modo conforme alla sua funzione di organo *super partes*.

In tal caso, è da rilevare che se si accoglie l'opzione teorica in base alla quale ad ogni esercizio di potere politico dovrebbe corrispondere una responsabilità e gli strumenti atti a farla valere, è anche vero che, nel caso dei Presidenti di Assemblea, viene a mancare proprio il presupposto dell'esercizio di potere politico, poiché sembrerebbe quantomeno azzardato identificare i poteri spettanti ai presidenti con quelli tipici del potere politico.

Ciò basterebbe a spiegare l'assenza, nel nostro ordinamento, di meccanismi di responsabilità politica istituzionale volti a consentire all'Assemblea rappresentata di "sfiduciare" il suo Presidente obbligandolo alle dimissioni<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Per la soluzione affermativa, G. FERRARA, *Il presidente*, cit., CHIMENTI, *Principi e regole delle assemblee politiche*, Torino, 2004. Contrari a tale ipotesi, invece, NOCILLA, *Le dimissioni del Presidente della Camera*, cit., 1971; A. SCIORTINO, *Il Presidente*, cit.; DE CARO, *La struttura delle Camere*, in MARTINES-SILVESTRI-DE CARO-LIPPOLIS-MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005.

Certamente nulla vieterebbe la votazione e persino l'eventuale approvazione di una mozione di sfiducia a carico del Presidente dell'Assemblea votante, ma è quantomeno evidente che tale atto parlamentare rimarrebbe improduttivo di effetti giuridici, configurandosi le eventuali e conseguenti dimissioni del Presidente come l'esito di una valutazione politica di mera opportunità. In effetti, la dottrina è pressoché unanime nell'ammettere che il rapporto che si instaura tra l'Assemblea e l'organo presidenziale è di carattere istituzionale e solo marginalmente fiduciario, nel senso che il Presidente non rappresenta la maggioranza che lo ha eletto, bensì la Camera nel suo complesso.

Da tale ultime considerazioni deriva una premessa teorica della quale si terrà conto nella successiva analisi del potere di esternazione dei Presidenti di Assemblea; ci si riferisce, in particolare, al fatto che qui si ritiene che i Presidenti di Assemblea siano chiamati a svolgere la loro funzione di imparzialità all'interno delle Camere rappresentate, e che la loro eventuale parzialità potrebbe essere contestata solo ed esclusivamente con riferimento ad una conduzione "parziale" dei lavori dell'assemblea<sup>82</sup>, e non certo con riferimento alle loro esternazioni,

---

<sup>82</sup> "Si potrebbe anzi dire che è stato proprio il rafforzamento dell'istanza di garanzia che, con il consolidarsi del sistema bipolare, ha reso ancor più evidenti (e più esposti alle censure dei protagonisti della scena politica e istituzionale) i comportamenti dei presidenti che si siano in qualche modo discostati dal canone ideale del direttore *super partes* di un'orchestra molto esigente", p. 301. L'Autore, inoltre, ricorda come sia la Camera che il Senato abbiano vissuto momenti di forti contrasti tra il Presidente di assemblea e i gruppi parlamentari, in merito alla direzione dei lavori: "Si può ricordare ad esempio il dibattito svoltosi alla Camera il 29 luglio 1999, originato da un'iniziativa dei presidenti dei gruppi di opposizione con riferimento alle modalità di interpretazione del regolamento da parte della presidenza, ritenute lesive delle prerogative dell'opposizione. Parimenti, nelle sedute del 2 e del 3 ottobre 2001 del Senato ha avuto luogo una contestazione assai aspra nei riguardi della presidenza, determinata dalla decisione di quest'ultima di inserire all'ordine del giorno un

qualora esse non si riflettano, appunto, in un esercizio parziale dei poteri afferenti all'organo presidenziale.

---

provvedimento ed allargatasi quindi sul piano più generale delle modalità di conduzione dei lavori da parte della presidenza medesima”, G. ROMANO, I presidenti, *cit.*, p. 301.

### **3.3. *Segue. Le esternazioni politiche.***

Non è dato rinvenire né nella Costituzione né nella legislazione ordinaria, né nei regolamenti parlamentari, vincoli o limiti entro i quali relegare le esternazioni presidenziali; né sembra essere del tutto convincente (qualora non si riferisse solo ed esclusivamente al Presidente nell'esercizio delle sue funzioni) quell'orientamento teorico che ascrive i presidenti di Assemblea all'interno della categoria delle "pubbliche funzioni neutrali, accanto al Presidente della Repubblica, ai giudici in genere e, più di recente, anche alle autorità indipendenti ed al difensore civico". Una tale configurazione<sup>83</sup>, difatti, vorrebbe l'applicazione agli stessi, di quei medesimi limiti spettanti agli altri soggetti sopra menzionati, e che invece non riguarderebbero "titolari di pubbliche funzioni politiche, come i parlamentari". Da una tale impostazione teorica, difatti, deriverebbe l'applicazione di un privilegio odioso in capo al Presidente di Assemblea idoneo ad assorbire la sua qualifica di parlamentare a vantaggio di quella presidenziale, collocata in una dimensione asettica ed estranea alle dinamiche politiche che

<sup>83</sup> A sostegno della "neutralità" del Presidente di Assemblea parlamentare, la dottrina rileva che essi "rappresentano tutte e ciascuna delle forze politiche presenti nelle Camere, siano esse di maggioranza che di opposizione, sicché le loro funzioni hanno carattere neutrale rispetto agli interessi politici che si contrappongono nei rapporti tra i vari gruppi e sono completamente autonome dalle attività svolte in Parlamento: infatti non vi sono atti politicamente rilevanti delle Camere che siano strutturati in modo che risulti la partecipazione del Presidente alla loro formazione. Quindi le funzioni di quest'ultimo sono politicamente neutre, nel senso che non devono assolutamente provocare alterazioni nei rapporti di forza esistenti tra i vari gruppi politici, e ciò come conseguenza del loro carattere meramente strumentale alla determinazione delle condizioni necessarie perché si possa formare validamente la volontà del collegio". R. D'AMBROSIO, Il potere di esternazione, cit., p. 683. Conformemente, G. FERRARA, Il Presidente di Assemblea parlamentare, Milano, 1965, p. 54 e ss.

animano il dibattito all'interno e all'esterno dell'istituzione rappresentata<sup>84</sup>. In questa sede, si ritiene incontestabile, invece, che i Presidenti di Assemblea siano e rimangano *hommes politique*<sup>85</sup>; essi, infatti, oltre ad avere una storia politica<sup>86</sup> di militanza in partiti politici che trovano rappresentatività in Parlamento, assumono lo status di parlamentari in forza di quella storia politica e grazie al voto degli

---

<sup>84</sup> In questa chiave appare senza dubbio eccessiva l'affermazione secondo cui le esternazioni politiche «sono sempre vietate al titolare di un organo neutrale», affermazione temperata tuttavia dal riconoscimento che «il fatto di presiedere un organo politico deve consentire al Presidente un margine più elastico di dialogo con le forze politiche di quanto può essere consentito, invece, al Presidente di un organo in sé neutrale, giurisdizionale, come ad esempio la Corte Costituzionale» (R. D'AMBROSIO, *op. cit.*, p. 692). Parimenti segnata da un eccesso di rigidità appare la posizione per cui il Presidente, senz'altro legittimato a manifestare all'esterno valutazioni e considerazioni sull'attività dell'Istituzione, deve essere in questa azione «interprete fedele e rigoroso dell'assemblea parlamentare nel suo complesso e non di questa o quella sua parte, e soprattutto non può esprimere convincimenti o propositi personali» (*ibidem*, p. 696): un'idea che, portata alla sue estreme conseguenze, sembrerebbe privare il Presidente, in una fase di alta conflittualità tra i gruppi parlamentari, della stessa possibilità di auspicare un abbassamento dei toni del confronto o la ricerca di soluzioni concordate.

<sup>85</sup> Fortemente critica, sul punto, C. BERGONZINI, Se i Presidenti d'Assemblea si atteggiavano a Serial speaker. Le tesi riportate nel suddetto saggio, vengono puntualmente criticate da G. ROMANO, *op. cit.*, passim.

<sup>86</sup> «Una cultura politica che, è bene sottolineare, viene di solito dichiarata e professata in occasione dei discorsi di insediamento, di fronte alle rispettive assemblee, riunite in una delle sedi più solenni dell'intera legislatura. In sintesi, i Presidenti delle Camere sono stati eletti dai cittadini e rimangono loro rappresentanti per tutto il tempo del loro mandato: nel ricorrere ad esternazioni, la figura del rappresentante dell'Assemblea non assorbe questo dato, ma è destinato a cumularsi con esso. Se non si metabolizza questa verità, ogni analisi in materia è destinata ad arenarsi nelle secche del pregiudizio», G. ROMANO, I presidenti, *cit.*, p. 325

elettori che (sempre in considerazione degli orientamenti politici dei candidati), trovano in loro rappresentanza dei loro interessi. Inoltre, è proprio in funzione della loro appartenenza politica (che sia di maggioranza o di opposizione, a seconda della consuetudine costituzionale applicabile) che godono della loro elezione all'organo presidenziale, e non è pensabile che tali orientamenti politici possano “magicamente” cessare al momento dell'assunzione della carica<sup>87</sup>.

In effetti, anche la dottrina che maggiormente avversa le esternazioni politiche dei Presidenti di Assemblea ammette comunque l'esistenza di una prassi rispondente al dato di fatto in base al quale “il Presidente di Assemblea parlamentare in seno alle organizzazioni di partito, nonché nell'ambito di manifestazioni e riunioni di tale natura finisce per

---

<sup>87</sup> “L'appartenenza politica del Presidente è infatti circostanza notoria, di cui tutti gli attori della scena parlamentare hanno piena consapevolezza. La sua adesione alla linea politica del partito – così come il suo contributo alla definizione di quella linea – è data per scontata. In questo senso, i presidenti delle Camere hanno pubblicamente ribadito i valori di riferimento delle rispettive formazioni politiche nel quadro del contesto politico-istituzionale del momento, così come hanno manifestato la propria posizione in merito al sistema di alleanze entro cui i rispettivi partiti sono inseriti, anche in termini critici e nella prospettiva di un loro nuovo assetto futuro. Simili esternazioni, ai fini della conduzione dei lavori parlamentari, hanno l'impatto dell'ovvietà: confermano, in altri termini, che il Presidente, eletto nelle fila di quel partito, continua ad appartenere a quello stesso partito... Fintanto che non si scende nel vivo della discussione parlamentare in merito a questioni, atti e provvedimenti, su cui il Presidente sia chiamato ad assumere determinazioni concrete nell'ambito delle sue prerogative, non sembra dunque che esternazioni di questo genere possano indurre elementi problematici, tali da indurre una *legitima suspicio* sui suoi comportamenti o da compromettere l'equanimità di giudizio”, G. ROMANO, I presidenti, *cit.*, p. 328.

intervenire e operare come un qualsiasi parlamentare, spogliandosi delle vesti istituzionali di Presidente<sup>88</sup>”.

Con ciò, comunque, non si intende certo svincolare da ogni limite le esternazioni presidenziali, poiché qui si ritiene che canoni di correttezza costituzionale, nonché l’adempimento dei doveri di cui all’art. 54 Cost., necessariamente esigano che le esternazioni del Presidente di Assemblea non si spingano oltre il limite segnato dall’ordine del giorno delle Camere.

Difatti, non sembrano conformi alle caratteristiche, prima brevemente delineate, del Presidente di Assemblea le esternazioni riguardanti il merito di questioni all’esame dell’Istituzione parlamentare (e non solo della Camera presieduta); esternazioni di tal genere, difatti, indubbiamente contrasterebbero con il buon andamento dei lavori presidenziali che, invece, il Presidente è chiamato a garantire e preservare. Il problema, semmai, sembra porsi con riferimento alla differenziazione delle esternazioni aventi carattere politico rispetto a quelle riguardanti questioni all’esame del Parlamento; trattasi, come è evidente, di valutazioni attinenti alle esternazioni di volta in volta considerate e non inquadrabile in schemi teorici e classificatori predeterminati. È evidente, comunque, che niente e nessuno può concretamente vietare al Presidente di esternare su questioni attinenti la stretta attualità del dibattito parlamentare così come è parimenti evidenti che, anche successivamente a tali esternazioni, la conduzione dei lavori continui ad essere imparziale e rispondente al ruolo presidenziale per come prima delineato; in tali casi, dunque, dovrebbero essere ragioni di correttezza costituzionale ad impedire all’organo presidenziale di esternare in tal senso, pena il venir meno di quel rapporto di fiducia e di

---

<sup>88</sup> R. D’AMBROSIO, Il Potere di esternazione, cit., p. 703.

quell'immagine di autorevolezza che vale a connotare i rapporti tra il Presidente e l'Assemblea rappresentata. Inoltre, uno sconfinamento del potere di esternazione dalla rappresentanza della Camera di appartenenza contribuirebbe eventualmente a configurare in capo al Presidente di Assemblea una responsabilità politica diffusa che potrebbe eventualmente essere fatta valere dal corpo elettorale in occasione delle elezioni politiche immediatamente successive; sebbene tale eventuale sanzione non potrebbe essere identificata mediante canoni giuridici, è evidente che il giudizio dell'elettorato rappresenta senza dubbio l'unico strumento atto a fare valere la responsabilità politica del Presidente di Assemblea.

## CONCLUSIONI

Come è noto, gli eventi politici occorsi nell'ultimo periodo hanno profondamente scosso le fondamenta del sistema istituzionale italiano e, inevitabilmente, hanno modificato la morfologia tradizionalmente identificativa del potere di esternazione.

Difatti questa categoria concettuale, inizialmente elaborata dalla dottrina con esclusivo riferimento alla figura del Presidente della Repubblica, pare essere, nel contesto politico attuale, un vero e proprio indizio della "sovraesposizione" dei soggetti pubblici e, nella specie, dei titolari degli organi costituzionali. In particolare, se è vero che il potere di esternazione è tanto più incisivo e nel contempo limitato con riferimento alle funzioni di garanzia proprie del soggetto pubblico di riferimento, non si può non rilevare un inedito atteggiarsi della figura del Presidente della Repubblica come garante non più soltanto dell'unità nazionale, bensì anche come "garante della governabilità" (come sicuramente vale a confermare l'inedita ri-elezione del Presidente Napolitano); circostanza, questa, che necessariamente impone un doveroso aggiornamento della configurabilità teorica del potere di esternazione presidenziale, soprattutto con riferimento ai limiti (inizialmente rigidi e predefiniti, oggi sempre più sfumati) che esso necessariamente deve incontrare.

Il ruolo di Presidente di Assemblea, poi, ha conosciuto una progressiva evoluzione sia con riferimento alla riforma dei regolamenti parlamentari (che ne hanno accentuato i poteri) sia a causa dell'evoluzione della forma di governo e del sistema dei partiti che hanno fatto sì che il Governo abbia necessariamente bisogno del Presidente di Assemblea per poter attuare il proprio indirizzo politico. La riflessione sulla suddetta figura istituzionale ha necessariamente portato ad approfondire sia la tipologia di relazione che intercorre tra organo rappresentativo (il

Presidente, appunto) e Assemblea parlamentare sia, conseguentemente, sull'esistenza in capo al Presidente della responsabilità politica nonché sugli eventuali mezzi idonei ad attivarla. Ciò che, dall'analisi dei regolamenti e della prassi parlamentare è di immediata evidenza è la obiettiva perdita di imparzialità della figura del Presidente di Assemblea, anche a causa dell'abbandono della convenzione costituzionale che dal 1976 al 1994 aveva fatto sì che fosse un esponente dell'opposizione a ricoprire la carica di cui si tratta.

Inoltre, occorre rilevare anche che, in taluni contesti particolarmente delicati, il Presidente di turno ha obiettivamente operato in modo tale da sposare la necessità politica del Governo in carica di concludere rapidamente l'iter approvativi di provvedimenti legislativi particolarmente importanti per l'attuazione dell'indirizzo politico. Il vero banco di prova della posizione di garanzia richiesta al Presidente di Assemblea, comunque, resta pur sempre la sua funzione di "custode del regolamento"; sono dunque le attività riconducibili a questa finzione le uniche valutabili ai fini dell'eventuale ricognizione dell'effettiva capacità del Presidente in carica di preservare una reale sfera di imparzialità nello svolgimento dei lavori parlamentari.

L'immagine del Giano bifronte, a suo tempo delineata dalla dottrina al fine di descrivere il ruolo dei Presidenti di Assemblea all'interno del sistema politico-istituzionale, rappresenta ormai un indiscutibile dato di fatto perfettamente aderente alla prassi sino a rappresentare il dato identificativo della carica; il problema, semmai, è oggi quello di stabilire se ed in che misura le manifestazioni "esterne" dei Presidenti possano rimanere estranee all'attività "interna" alla Camera di appartenenza senza influenzarne la direzione né il corretto manifestarsi.

È chiaro che l'analisi di tale problematica necessita dell'assunzione di un punto di vista che non potrà essere strettamente tecnico-giuridica, ma che necessariamente dovrà confrontarsi con elementi della prassi politico-costituzionale.

In questo contesto, è di tutta evidenza come il ruolo dei Presidenti di Assemblea sia stato soggetto a una irreversibile metamorfosi soprattutto sul piano della prassi. In effetti, l'esercizio del potere di esternazione ha comportato una vera e propria "sovraesposizione" dei Presidenti di Assemblea i quali paiono essere sempre più interlocutori politici del tutto autonomi e sempre meno meri "rappresentanti" della Camera presieduta. A tal proposito, infatti, è evidente il decisivo cambiamento di rotta che le esternazioni dei presidenti in carica hanno segnato; difatti, se prima si discuteva intorno alla opportunità per il precedente Presidente della Camera di agire come *homme politique*, con l'avvento della vigente legislatura, la figura presidenziale pare atteggiarsi sempre più a figura istituzionale di riferimento del dibattito politico non esitando, in alcune circostanze, ad esternare in merito ad argomenti di stretta attualità sull'agenda politica del momento. Un ripensamento del ruolo di Presidente di Assemblea, quindi, sembra necessario proprio al fine di verificare se e in che misura il potere di esternazione degli stessi stia forzando i limiti costituzionalmente delineati, soprattutto perché l'aggregazione del consenso popolare ottenuto a mezzo delle esternazioni pare travalicare sempre più il ruolo di mero "garante del buon funzionamento delle Assemblee legislative" che la dottrina più risalente assegnava ai Presidenti.

In questo senso, la tematica relativa al potere di esternazione del Presidente di Assemblea parlamentare pare essere direttamente collegato al tema della responsabilità politica; difatti, nelle vicende politico-

istituzionali concretamente verificatesi, è stato proprio con riferimento ad alcune esternazioni a carattere politico del Presidente della Camera Fini che alcuni deputati ne hanno messo in discussione l'imparzialità, invocandone le dimissioni come conseguenza di una sua presunta responsabilità politica. La ricerca ha dato modo, dunque, di rilevare una diretta connessione tra configurabilità della responsabilità ed esercizio del potere di esternazione, soprattutto con riferimento agli organi di garanzia.

Difatti, la problematica concernente i limiti del potere di esternazione (e la potenziale responsabilità politica che potrebbe derivare dal travalicamento di questi limiti) ha una sua ragion d'essere solo per i titolari di pubbliche funzioni neutrali e non per i titolari di pubbliche funzioni politiche, giacchè per questi ultimi la libertà d'opinione costituisce non tanto un diritto quanto un onere perché funzionale a consentire i controlli politici che il sistema democratico prevede.

Proprio a questo scopo la Costituzione delinea un sistema di immunità per i parlamentari e i consiglieri regionali in relazioni alle opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni.

I titolari di pubbliche funzioni neutrali, invece, devono contemperare l'esercizio del potere di esternazione con la funzione di garanzia di imparzialità che essi sono chiamati a svolgere; particolarmente delicata, in tal senso, appare la figura del Presidente della Repubblica, con particolare riferimento alla concreta incidenza che l'esercizio di attività esterne ha sul concreto atteggiarsi della forma di Governo.

A tal proposito, poi, occorre rilevare che, in assenza di qualsivoglia disposizione costituzionale o regolamentare in merito è davvero difficile ipotizzare una forma di responsabilità politica istituzionale per come intesa dalla dottrina sviluppatasi in materia. Di conseguenza, una

mozione di sfiducia di una Assemblea parlamentare nei confronti del proprio Presidente, anche se approvata, sarebbe destinata a rimanere priva di effetti giuridici. Non altrettanto potrebbe dirsi sul piano dei riflessi che una tale vicenda avrebbe sul piano propriamente politico dato che rappresenterebbe un significativo segnale che il Presidente difficilmente potrebbe ignorare.

In dottrina, però, non manca chi si spinge sino a considerare il rapporto che lega il Presidente all'Assemblea di riferimento come equivalente a quello che lega il Governo al parlamento, proprio perché fiduciario; in questo senso, dunque, l'approvazione di una eventuale mozione di sfiducia costringerebbe necessariamente il Presidente alle proprie dimissioni dalla carica.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Roma, 1970, Vol. I, p. 86 ss.
- ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale e i confini della responsabilità politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998
- BAILEY, *British parliamentary democracy*, London-Toronto, III ed., 1971.
- BARILE, I poteri del Presidente della Repubblica, in "Rivista di diritto pubblico", 1958, p. 308 e p. 355.
- BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.* 1958.
- BISCARETTI DI RUFFÌA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1988.
- BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980.
- CARDON, *Svolgimento storico della Costituzione inglese*, Torino, 1883, I e II.
- CARETTI, Responsabilità politica, in "Enciclopedia Giuridica Treccani", vol. XXVII, Roma, 1991.
- CARETTI, *Responsabilità politica*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 1991
- CHARPIN, Designazione dei Presidenti delle Assemblee parlamentari, in "Bollettino di informazione costituzionale e parlamentare", 1990.
- CHINNI, Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano, in *Giur. Cost.*, 2010
- CIANCIO, Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente d'assemblea parlamentare: un modello in crisi?, in "Diritto e Società", 1996.

CIAURRO, Presidenti delle Assemblee parlamentari, in “Enciclopedia Giuridica Treccani”, vol. XXIV, Roma, 1991.

CIAURRO, Gli organi della Camera, in Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure, Roma, 1968.

CIAURRO, Le istituzioni parlamentari, Milano, 1982.

CIAURRO, Ordine del giorno, in Enciclopedia del diritto, XXX, Milano, 1980.

CIAURRO, Presidenti delle assemblee parlamentari, in Enc. Giur., XXIV, Roma, 1991

COSTABILE, *Il potere politico*, Roma, 2002

CRISCUOLI, Introduzione allo studio del diritto inglese, Le fonti, III ed., Milano, 2000.

CUCCUDORO, La Presidenza d’Assemblea politica, Firenze,, 1998.

DAUDET, La présidence des assemblées parlementaires francaises, Paris, 1965.

DE CARO BONELLA, La struttura delle Camere, in Martines, T., De Caro Bonella,C., Lippolis, V., Moretti, R., Diritto parlamentare, Rimini, Maggioli, 1992, p. 102.

DE CARO, La Struttura delle Camere, in MARTINES-SILVESTRI-DE CARO-LIPPOLIS-MORETTI, Diritto parlamentare, Rimini, 1995.

DE VERGOTTINI, G., Lo “Shadow Cabinet”, Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell’opposizione nel regime parlamentare britannico, Milano, 1973.

DI CIOLO, V., Le fonti del diritto parlamentare, Milano, Giuffrè, 1973.

DI GIOVINE, A., Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei Presidenti delle Camere, di Il Parlamento, Atti del XV Convegno annuale dell’A.I.C., Padova, 2001, p. 377.

DI MUCCIO, P., Il Presidente della Camera dei Deputati nel periodo statutario (1848-1939) ( Una cronaca parlamentare), in “Foro amministrativo”, 1979, p. 2011.

DI MUCCIO, P., Premessa di diritto comparato: il Presidente d’Assemblea in alcuni ordinamenti stranieri, in “Foro amministrativo, 1979, n. II, p. 2007.

ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 1960, ora in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Milano, 1992

ESPOSITO, *La responsabilità istituzionale*, in *Studi giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, 1940

FERRARA, G., Il Presidente di assemblea parlamentare, Milano, Giuffrè, 1965.

FERRARA, Il presidente di assemblea parlamentare, Milano, 1965

FURLAN, Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare, in *Quad. cost.*, n.2, 201

GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949

GALEOTTI, *Profilo giuridico dei controlli costituzionali*, in ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell’autore dal 1949 ad oggi*, Milano, 1992

GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di Gianfrancesco-Lupo, Roma, 2007

GRECO, N., Funzione di rappresentanza ed autonomia politica dei Presidenti di Assemblee parlamentari, in *Montecitorio*, 1967, pp. 19-20.

- IACOMETTI, M. I Presidenti di Assemblea Parlamentare, Milano, Giuffrè, 2001.
- IOTTI, N., Il presidente di assemblea parlamentare e la sua funzione di garanzia, in “Il Politico”, 1992, p. 170 ss.
- LAUNDY, P. The Office of Speaker, London, 1964.
- LUCIFREDI, P. G., Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema britannico, Milano, Giuffrè, 1992.
- MAIORCA, *Responsabilità (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988
- MANETTI, M., Poteri neutrali e Costituzione, Milano, Giuffrè, 1994.
- MANZELLA, A., Il Parlamento, Bologna, Il Mulino, 1991. MANZELLA, A., Il Parlamento, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003.
- MARONGIU, A., Il Parlamento in Italia nel Medioevo e nell’età moderna, Milano, 1962.
- MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2010.
- MENCARELLI, A., Il Presidente di Assemblea parlamentare, in “Nomos. Le attualità del diritto”, 1994, p. 73.
- MOHROFF, F., Trattato di diritto e procedura parlamentare, Roma, del Bardi, 1948.
- NOCILLA, *Le dimissioni del Presidente della Camera e la sua posizione costituzionale*, in *Giust. Cost.*, 1971.
- PACE, *Il potere di inchiesta nelle Assemblee legislative*, Milano, 1973
- PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, XXXV, 1986
- PECORA, *Potere politico e legittimità*, Milano, 1987
- PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Padova, 1959
- PIERGIGLI, *Potere di esternazione e pubbliche funzioni: una valutazione d’insieme*, in *Dir. Soc.*, 1993

PINELLI, C., Il Presidente di assemblea parlamentare, in Quaderno n. 9, Seminario 1998, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Torino, 1999, p. 76.

PINELLI, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, in *Associazione di studi e ricerche parlamentari*, Quaderno n. 9. Seminario 1998, Torino, 1999

PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, 1997

PIZZORUSSO, *Appunti per lo studio delle libertà d'opinione dei funzionari: ambito soggettivo del problema*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1971A,

REPOSO, *Le regole di correttezza costituzionale nel sistema delle fonti-fatto*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Milano, 1977

RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967

RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Milano, 1972

RESCIGNO, *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988

ROMANO, I Presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro, in *Il Filangieri*. Quaderno 2007

SCIORTINO, A., *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002.

SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, 2002

SICA, E., *Rilievi sulla presidenza delle Assemblee politiche*, in "Rassegna di diritto pubblico", 1951, p. 267 ss.

SORRENTINO, F., *Presidente della Repubblica e Presidenti delle Camere*, in Lucani, M., Volpi, M., (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 160.

SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2011

TERZI, E., Presidente d'Assemblea, governo e gruppi politici nell'organizzazione del lavoro parlamentare, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", 1968, p. 47 ss.

TORRE, A., Il magistrato dell'assemblea, Saggio sui presidenti parlamentari, Torino, Giappichelli, 2000.

TOSI, S., Diritto parlamentare, Milano, Giuffrè, 1974.

TOSONI PALLUCCHINI, *I messaggi liberi del Presidente della Repubblica*, in *T.A.R.*, 1982 AA.VV., *Il Lodo ritrovato*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Guazzarotti, A. Pugiotto, A. Veronesi

VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano, 1984

VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, 1981

## ALLEGATI

### **1.Giornata mondiale del Rifugiato (Roma, 23/05/2013): discorso della Presidente della Camera Anna Boldrini**

Desidero innanzitutto ringraziare tutti i presenti, a cominciare dall'ufficio dell'UNHCR per l'Italia e l'Europa sud-orientale, dove ho lavorato per quindici anni. Saluto i miei ex colleghi che hanno organizzato questa giornata (e so bene cosa significhi!) e ringrazio Laurence Jolles, il rappresentante dell'Alto Commissariato per l'Europa sud-orientale. Un saluto anche alla Ministra Cécile Kyenge ed alla sindaca di Lampedusa, Giusy Nicolini.

Come potete immaginare, mi fa particolarmente piacere essere qui oggi. La Giornata mondiale del Rifugiato ha sempre rappresentato molto per me ed è dunque un onore prendervi parte oggi come Presidente della Camera. Inutile dirvi che essere qui tra voi è un po' come tornare a casa...

Ogni quattro secondi - anche ora, mentre parliamo [*come già evidenziato da Laurens Jolles*] - una persona è costretta a fuggire, abbandonando la propria casa, raccogliendo quelle poche cose che può portare con sé. Scelte che cambiano la vita per sempre, ma che si è costretti a fare in pochi minuti. Penso, ad esempio, a quanti negli ultimi due anni sono scappati dalla Siria martoriata da una guerra fratricida le cui prime vittime sono i civili inermi. Penso a Layla, una rifugiata siriana che ho incontrato nel campo di Zaatari, nel nord della Giordania, in una delle ultime missioni che ho svolto per l'UNHCR, ad ottobre 2012. Fuggita con tutta la famiglia, anche lei aveva dovuto fare una scelta in

pochissimi minuti. "La mia casa? Volete sapere cosa è rimasto della mia casa?", continuava a ripetere. "Ecco, è tutto qui, il resto sono solo macerie", diceva mostrando un mazzo di chiavi. E più le guardava rigirandole tra le mani, più si commuoveva.

La fuga non distrugge solo la quotidianità. La violenza che costringe a scappare distrugge le famiglie, separando i bambini dai genitori, i fratelli dalle sorelle, le mogli dai mariti. E le famiglie separate sono più fragili, più vulnerabili. Le madri sole, che spesso trovano rifugio in contesti dove le donne faticano a raggiungere una piena indipendenza, combattono una duplice battaglia: per la sopravvivenza e contro i pregiudizi. I bambini senza genitori crescono troppo in fretta, divenendo adulti nell'istante in cui hanno visto morire il padre e la madre o si sono trovati su un altro *pick-up*, un'altra barca, in mezzo ad un altro gruppo di persone in fuga. E li hanno persi di vista.

E sbaglieremmo se pensassimo che le difficoltà cessino una volta raggiunta la salvezza. Per chi lascia tutto e trova protezione in un altro Paese, la separazione dai propri cari è un'esperienza estremamente dolorosa. Lo è non solo se si vive in un immenso campo profughi in un Paese vicino a quello di origine - penso a Zaatari, il campo dove ho incontrato Layla, divenuto, per numero di abitanti, una delle maggiori città della Giordania, o a Dadaab, in Kenya, dove i rifugiati somali sono mezzo milione, quindi la terza città keniota. Ma è molto difficile anche per chi riesce a raggiungere i Paesi occidentali. I quali - è bene ricordarlo - ospitano appena il venti per cento dei rifugiati a livello globale.

In Europa ed in Italia la legislazione prevede che i rifugiati possano farsi raggiungere dai propri familiari con meno difficoltà rispetto ai migranti

economici. Eppure queste norme non sempre vengono applicate o la loro interpretazione non è uniforme sul territorio nazionale e nelle sedi diplomatiche all'estero. La stessa definizione di 'familiari' prevista dal legislatore, limitata ai figli minorenni o ai genitori a carico, non permette ad una sorella di raggiungere il fratello rifugiato nel nostro Paese. A tali difficoltà si aggiunge la necessità, per il rifugiato, di far fronte alle spese, spesso ingenti, per il ricongiungimento. Così molti, che potrebbero giungere regolarmente decidono invece di farlo con mezzi di fortuna, affidandosi ai trafficanti e mettendo a rischio la propria vita.

E, infine, anche per i rifugiati che riescono a farsi raggiungere dalla famiglia, la vita in Italia è spesso difficile. L'Italia, che è ormai divenuta il sesto Paese europeo per numero di rifugiati accolti, deve dare prospettive reali di integrazione e di inclusione sociale. Nelle nostre città - ed in questa città, in particolare - da troppo tempo si moltiplicano gli insediamenti informali dove uomini, donne e bambini a cui lo Stato italiano ha deciso di dare protezione vivono in condizioni di grave degrado. La crisi economica non può essere invocata per negare standard di accoglienza dignitosi a chi fugge da violenze e persecuzioni.

A questo proposito, sono da accogliere positivamente le parole che il Ministro dell'Interno Alfano ha pronunciato proprio ieri alla Camera dei deputati, quando ha annunciato che intende ampliare - raggiungendo quota 8mila - il numero di posti disponibili per i rifugiati ed i richiedenti asilo nel sistema SPRAR.

Oltre a questa misura, pur fondamentale, ritengo sia importante che il Parlamento discuta al più presto l'importante progetto di riforma del sistema comune d'asilo approvato pochi giorni fa dal Parlamento

europeo, un progetto che recepisce - almeno in parte - le richieste avanzate da tante associazioni ed organizzazioni internazionali negli ultimi anni, ad esempio per quanto riguarda la detenzione dei richiedenti asilo, che non potrà più avvenire - come succede in alcuni Paesi, ma non in Italia - in maniera sistematica. Oppure per quanto concerne la necessità di formare adeguatamente i funzionari preposti alla valutazione delle domande d'asilo. Mi auguro dunque che, anche grazie al contributo dell'Italia, si giunga finalmente ad un sistema d'asilo europeo che garantisca standard alti ed uniformi in tutti i Paesi membri dell'UE.

Sono all'esame del Senato - e giungeranno poi alla Camera dei deputati - anche due importanti provvedimenti che potranno contribuire al miglioramento del sistema d'asilo italiano. Si tratta della Legge di Delegazione europea, che recepisce una serie di Direttive europee, nuove o riformulate, tra cui alcune che riguardano i rifugiati. La discussione e l'approvazione di tale Legge potrebbero permettere di rafforzare il sistema dell'accoglienza per i rifugiati, prevedendo, ad esempio, che quelli privi di mezzi di sussistenza abbiano accesso in maniera più sistematica all'accoglienza ed ai progetti d'integrazione.

All'esame del Senato è anche la Legge europea, che modifica alcune disposizioni normative in risposta a richieste di informazioni inoltrate dalla Commissione europea o a seguito di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione - una delle quali riguarda l'attuazione delle Direttive europee in materia di asilo. L'Europa, dunque, non agisce solo contro gli Stati che non rispettano i parametri di bilancio.

Credo, però, che l'Europa - e per 'Europa' intendo noi tutti, cittadini e Stati membri, non solo le istituzioni europee, troppo spesso additate

come capro espiatorio - possa e debba fare di più, facendo sentire la propria voce per contrastare la xenofobia crescente in tutto il continente e le forze politiche che la fomentano e la utilizzano a scopi elettorali. Spero che l'Italia - ad esempio durante il semestre di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, nel 2014 - porti avanti la battaglia per un'Europa dei diritti e per un'Europa sociale, perché non può esserci solo l'Europa dello spread.

Quelli dell'asilo e dell'immigrazione sono temi che, troppo spesso, entrano a far parte del dibattito politico in maniera ideologica, generando aspre contrapposizioni. Sono temi, invece, che andrebbero affrontati in maniera più serena e pragmatica da tutti gli attori politici. Ci sono già segnali incoraggianti in tal senso: il governo - su impulso della Ministra Kyenge - intende semplificare le attuali procedure di acquisizione della cittadinanza per i bambini stranieri nati in Italia. E sono state depositate, in entrambi i rami del Parlamento, diverse proposte di riforma della normativa sull'acquisizione della cittadinanza italiana. Un intergruppo parlamentare bipartisan sta lavorando in maniera proficua per giungere ad un accordo, un accordo che dovrebbe riconoscere anche in Italia il principio dello *jus soli*, del diritto, per chi nasce in un Paese, di divenirne cittadino.

Nel mio nuovo ruolo, spero di contribuire a creare le condizioni per rendere più sereno il dibattito su questi temi. E questo dopo anni difficili. Durante i quali in troppi hanno gettato benzina sul fuoco su temi così cruciali. Dopo anni in cui anche il linguaggio è stato utilizzato in modo fuorviante, per cui è diventato un automatismo classificare tutti i migranti come 'clandestini'. Poco importava che si trattasse di un

richiedente asilo, di una persona addirittura nata nel nostro Paese o di una persona senza permesso di soggiorno.

Tutto ciò è avvenuto perché non si è fatto abbastanza per spiegare all'opinione pubblica chi sono i rifugiati e perché intere famiglie decidano di fuggire, rischiando la vita per raggiungere la salvezza. Non si è spiegato che, qui in Europa, giunge solo una piccola parte delle persone in fuga da guerre, violenze e persecuzioni. Non si è spiegato che abbiamo un dovere - morale e giuridico - di accogliere chi fugge, ma anche di aiutare quei Paesi che, con molti meno mezzi e molte meno risorse di noi, offrono rifugio a milioni di persone scappate dal proprio Paese.

E forse guardare altrove può aiutarci ad individuare, nella generosità dimostrata da Paesi come la piccola Giordania - non solo oggi, con la crisi siriana, ma da decenni - un esempio da seguire. Pensare ai rifugiati, di cui celebriamo oggi il coraggio e la forza, può aiutarci anche a comprendere come si possa reagire alle difficoltà, come quelle famiglie spezzate e distrutte possano ricominciare a sperare.

## **2. Giornata di Commemorazione delle stragi di Capaci via d'Amelio (Palermo, 23/05/2013): l'intervento del Presidente del Senato Pietro Grasso**

Cara Maria, gentili Ministri, Autorità civili, religiose e militari, cari insegnanti, ragazze e ragazzi di tutta Italia,

oggi siamo ancora una volta insieme, in quest'aula a ricordare Giovanni Falcone, Francesca Morvillo, Paolo Borsellino e i loro agenti di scorta, partecipi della loro sorte con perfetta coscienza: Vito Schifani, Rocco Dicillo, Antonino Montinaro, Emanuela Loi, Agostino Catalano, Vincenzo Li Muli, Walter Eddie Cosina, Claudio Traina. Ogni anno siamo qui a rinnovare la promessa che tutta l'Italia ha fatto loro dopo i tragici fatti di Capaci e Via D'Amelio di ricordarli sempre, di onorarne la memoria ogni giorno, di rispettare e condividere i valori e gli ideali che rappresentano. Ogni anno l'emozione è più profonda e i ricordi sempre più dolorosi per me come amico, come cittadino, come uomo delle istituzioni.

Permettetemi di rivolgere un particolare affettuoso saluto ai familiari delle vittime e un sincero ringraziamento a tutti coloro che hanno lavorato perché questo 23 maggio fosse ancora una volta una giornata speciale.

Sono profondamente grato al Presidente Giorgio Napolitano, che mi dà oggi la possibilità di parlare anche a suo nome, nel trasmettere il senso di questo impegno morale, fortissimo, a proseguire con determinazione e tenacia il cammino sulla strada della memoria e del dialogo, sui fatti che il nostro Paese ha vissuto in quella primavera e in quell'estate del 1992. Giovanni Falcone e Paolo Borsellino hanno vissuto e lavorato per un

ideale di giustizia considerata non solo come professione ma anche, prima di tutto, come obiettivo, come valore. In fondo era il loro lavoro, semplice onesto servizio. Troppo spesso questo essere semplicemente servitori dello stato è stato pagato con la vita.

A Palermo Giovanni e Paolo cominciarono a lavorare in modo nuovo, non solo nelle tecniche d'indagine, ma nella consapevolezza che il lavoro dei magistrati nella lotta alla mafia non poteva essere soltanto una distaccata opera di repressione: era necessario che si trasformasse in una spinta verso un cambiamento culturale. Giovanni era una persona timida, seria, taciturna ma di un'ironia e un umorismo particolari. La sua qualità più evidente era la capacità di soffrire, di sopportare molto più degli altri, senza arrendersi mai. La sua tenacia era proverbiale. Giovanni si rialzava sempre. Era allenato alla lotta, si riparava dietro un perenne scudo, in una costante autodifesa... Aveva l'orgoglio di una dignità antica ed era restio a manifestare il benché minimo segno di debolezza. Quante sconfitte dopo ogni successo, quante delegittimazioni in ogni snodo della sua vita e della sua carriera.

Quando scherzavamo sull'idea della morte, con ironia esorcizzante, Paolo era solito dire a Falcone: "Giovanni, finché sei vivo tu, io sto tranquillo". Dopo il 23 maggio 1992 l'espressione di Paolo, sempre tendente al sorriso, si trasformerà in una maschera di tensione e di dolore. Fu chiamato dalla sua coscienza a raccogliere il lascito pericoloso del suo amico e collega, e sebbene fisicamente e moralmente distrutto per la perdita di Giovanni ne assunse la pesante eredità con la precisa consapevolezza che presto avrebbe seguito il suo destino; aveva deciso di continuare e si era buttato senza un attimo di tregua nelle

indagini, imponendosi ritmi massacranti con l'ansia di una vera lotta contro il tempo. Questo il suo grande insegnamento: «Andare avanti pur sapendo quale destino ti attende». Voglio ripetere quel che rispondeva agli amici che gli consigliavano di andare via da Palermo, di mollare tutto, di lasciare il compito ad altri: «Non è amico chi mi dà questi consigli. Gli amici sinceri sono quelli che condividono le mie scelte, i miei stessi ideali, i valori in cui credo. Come potrei fuggire, deludere le speranze dei cittadini onesti?» Già presso la camera ardente del Palazzo di Giustizia aveva predetto ai magistrati del suo ufficio, puntando il dito verso le cinque bare: "Il nostro futuro è quello lì".

Giovanni e Paolo avevano provocato una vera e propria rivoluzione delle coscienze, trasformando l'atavica rassegnazione alla convivenza con il fenomeno mafioso nella convinta reazione ad un sistema di malaffare e ingiustizie. I loro valori e i loro ideali hanno aperto una nuova fase: dal silenzio complice di un tempo ad un consapevole risveglio. E' un enorme passo avanti. Il Paese, quello della gente comune si è dimostrato straordinariamente ricettivo nel coltivare una rinnovata coscienza civile.

La mafia e le altre espressioni della criminalità organizzata rimangono ancora oggi un grave problema della nostra società e della nostra democrazia. Nel quadro di una crisi generale che l'economia italiana ed europea sta affrontando - l'Istat ha fornito ieri il dato che 8 milioni e mezzo di italiani sono in condizioni di grave povertà - la compenetrazione tra la criminalità e l'attività economica è sempre più insidiosa. La mafia si adegua alla modernità, ai tempi, si espande su tutto il territorio nazionale e ne travalica i confini. Le più recenti indagini

rivelano sempre maggiori contatti e rapporti tra le organizzazioni mafiose italiane e le più importanti organizzazioni criminali internazionali, un sistema organico per gestire i comuni affari illeciti, per coordinare l'utilizzo del denaro, degli uomini e dei mezzi, per spartirsi mercati e zone di influenza. In questa evoluzione internazionale l'organizzazione è diventata più flessibile, è in grado di adattarsi in tempi rapidissimi a qualsiasi tipo di attività illecita. E la sua azione è tanto più penetrante in quelle regioni dove la crisi, la mancanza di lavoro, la disperazione, favoriscono l'attrazione verso occasioni di lavoro sia pure irregolare e attività illecite con facili guadagni. Dove c'è delinquenza nessuno investe, nessuno porta la sua impresa, mentre le organizzazioni criminali trovano abbondante manovalanza e hanno tutto l'interesse a mantenere una condizione di sottosviluppo.

Quest'anno i lavori delle scuole di tutta Italia hanno cercato di creare una "Geografia della legalità" e di immaginare "le nuove rotte dell'impegno". Per far questo, con la collaborazione delle Forze dell'Ordine, hanno evidenziato come in ogni regione, in ogni provincia, in ogni città, l'infiltrazione criminale nel tessuto politico, economico e sociale sia passato da previsione a certezza. Ma allora che cosa è cambiato oggi dopo 21 anni dalle stragi? Il vento soffia in un'altra direzione. Paolo e Giovanni ci hanno lasciato una grande eredità: le loro idee vivono nella coscienza civile e nel lavoro di tanti, donne e uomini, che scelgono ogni giorno di opporsi alla prepotenza, alla morte della coscienza, allo sfregio della bellezza di questa regione e di questo paese.

Chi rappresenta le istituzioni dovrebbe guardare alla loro vita, ispirarsi al loro esempio e richiamarsi alla propria responsabilità. Lo stato deve essere ed apparire forte, serio e credibile, rigoroso con coloro che lo contrastano, affidabile con i cittadini onesti. Per questo ritengo inappropriato sostenere che proposte legislative di contrasto alla mafia, alla corruzione, al voto di scambio e così via, possano essere considerate "divisive". L'unica divisione possibile nel contrasto alla corruzione è quella tra gli onesti e i corrotti.

Cari ragazzi, con voi e per voi abbiamo il dovere di non dimenticare. Più tardi ci recheremo davanti all'albero Falcone, una splendida magnolia che è diventata luogo della memoria condivisa, altare laico di coloro che non si rassegnano. Sappiate fare tesoro dell'eredità che ci hanno lasciato, non siate silenziosi dinanzi alle ingiustizie, non scoraggiatevi di fronte alle avversità, non arrendetevi ai potenti e ai prepotenti ma preparatevi con lo studio, con il lavoro, a lottare nella vita, perché non esistono forze invincibili.

In questo giorno di commozione e partecipazione, sotto l'albero sentirete la brezza scuotere le foglie della magnolia e spazzare via, per un momento, tutte le ingiustizie del mondo. Rievocate la sensazione di quella brezza ogni volta che vi troverete a fare delle scelte, per dire no ai favoritismi, alle scorciatoie, alle lusinghe del potere. Questo è il testamento morale che ci hanno lasciato, questo è il miglior modo di onorare chi ha dato la vita per il nostro Paese.