

I Presidenti di Assemblea e la funzione (politica) di garanzia costituzionale. Rileggendo la monografia di Gianni Ferrara*

NICOLA LUPO**

Abstract: *The contribution, which originates from a lecture held at the PhD in Pisa, proposes a rereading of Gianni Ferrara's justly famous monograph on "Il Presidente di assemblea parlamentare" (Giuffrè, 1965). It notes that this is a book founding the republican parliamentary law, in many ways the progenitor of an important season of studies of parliamentary law that took place between the second half of the 60s and the beginning of the following decade, which concerned different subjects, united by a new conception of parliamentary law, understood not in a merely procedural sense, but with a higher approach, as the part of constitutional law which is closer to politics. Differently from the most frequent reading, it is argued that the reflections carried out by Ferrara are the basis not only of the configuration of the President of the assembly as a "man of the majority" and "guarantor of the implementation of the government program", but also as its framing as a guarantor of the Constitution and of the rules of procedure: that is, called, in line with what was established by judgement no. 9 of 1959 of the Constitutional Court, to ensure, in the context of parliamentary proceedings, adequate forms of guarantee as to ensure their compliance not only with the constitutional norms – which the Constitutional Court should supervise – but above all with the provisions contained in the rules of procedure of each House.*

Parole chiave: President of the Assembly, Constitutional guarantee, Parliament, Parliamentary Law, Government Agenda

Data della pubblicazione sul sito: 7 ottobre 2024

Suggerimento di citazione

N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea e la funzione (politica) di garanzia costituzionale. Rileggendo la monografia di Gianni Ferrara*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Il testo trae origine da una riletture del libro di Gianni Ferrara, *Il Presidente di Assemblea parlamentare* (Giuffrè, Milano, 1965), ai fini di una lezione, nell'ambito del ciclo "I testi della formazione", tenuta il 28 giugno 2024, presso il Dottorato in Scienze giuridiche, *curriculum* in Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale, comparazione giuridica, diritto e religione, dell'Università di Pisa, su invito dei professori Gian Luca Conti ed Elena Malfatti.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nel Dipartimento di Scienze politiche della Libera Università degli studi sociali "Guido Carli", Roma. Indirizzo mail: nlupo@luiss.it.

1. Ringrazio molto per l'invito a tenere questa "rilettura" presso il prestigioso dottorato pisano in Scienze giuridiche, a maggior ragione perché, in questo caso, nell'individuare il relatore, avete scelto uno studioso che non è allievo dell'autore della monografia che è al centro dell'incontro. Anzi, si potrebbe persino sostenere che quelli che considero i miei principali riferimenti scientifici – a partire da Andrea Manzella, Gian Candido De Martin e Ugo De Siervo, con ascendenze multiple, ma più o meno riconducibili lungo la linea Costantino Mortati, Paolo Barile, Leopoldo Elia – appartenessero a filoni differenti, se non opposto a quello in cui militava Gianni Ferrara (Casal di Principe, 21 aprile 1929 – Roma, 20 febbraio 2021): ossia, il filone che aveva come principali "maestri" Alfonso Tesauro e Giuseppe Guarino.

Peraltro, la figura di Gianni Ferrara ha accompagnato – seppure, come dire, abbastanza "da lontano" – larga parte del mio percorso formativo, professionale e scientifico, ed è stato per me un punto di riferimento costante nelle numerose occasioni in cui ho avuto modo di ascoltarlo e di studiare i suoi lavori: tanto quelli vertenti su temi classici del diritto parlamentare, quanto quelli dedicati a questioni di attualità costituzionale (anche, ovviamente, sulle pagine della rivista *online Costituzionalismo.it*, da lui avviata a partire dal febbraio 2003). Vi ho prestato un'attenzione in qualche modo naturale, avendo avuto il privilegio di seguire un cammino professionale (in parte) analogo al suo, anche se in tempi assai diversi: prima consigliere parlamentare presso la Camera dei deputati (esattamente 40 anni dopo: lui entrò alla Camera nel 1957, io nel 1997; ed entrambi, curiosamente, vi siamo rimasti per un periodo di 8 anni), poi professore ordinario di diritto costituzionale, insegnando (anche) diritto parlamentare.

2. L'alterità delle scuole di appartenenza, del resto, emerse con chiarezza in occasione dell'invito che ebbi l'onore di rivolgere a Gianni Ferrara, nel 2012, a concludere un fitto seminario di due giorni, di taglio dichiaratamente "intergenerazionale", e con una sessione comparatistica, interamente dedicata al tema del ruolo dei Presidenti di assemblea parlamentare¹. Gli proposi, a nome del Centro studi sul Parlamento della Luiss, di tornare a riflettere sul tema di quella sua monografia, a quasi 50 anni di distanza dalla sua pubblicazione. Nell'occasione, Gianni Ferrara fu (piacevolmente) sorpreso dell'invito – che peraltro avevo avuto cura di preannunziargli attraverso uno dei suoi allievi – e fornì

¹ In esito a quell'incontro, articolatosi in due sessioni, uscirono due volumi (con titoli assonanti e contenuti tra loro coordinati): *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, a cura di V. LIPPOLIS e N. LUPO, Jovene, Napoli, 2013, e *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI, Il Mulino, Bologna, 2014.

un sintetico ma preziosissimo contributo, in cui propose una veloce ma tutt'altro che banale rilettura della sua monografia, a 48 anni di distanza². Si tratta di cinque dense e preziose pagine, che contestualizzano bene quel lavoro monografico, inserendolo nella fase storica in cui nacque e nel percorso scientifico dell'autore, e riaffermandone e aggiornandone le tesi di fondo. Esse peraltro si chiudono con una nota di profondo pessimismo sull'oggi, ossia sul Parlamento italiano alla vigilia delle elezioni del 2013: un Parlamento escluso dall'indirizzo politico e un Presidente di assemblea che, ad avviso di Ferrara, si era ridotto a "magistrato neutrale", perché "neutralizzato dal potere del Governo"³. Fa un certo effetto rileggerle oggi, una decina di anni dopo, quando il processo di marginalizzazione delle Camere si è, per giudizio pressoché unanime, ulteriormente accentuato.

3. La rilettura della monografia di Gianni Ferrara mi pare essere assolutamente opportuna per tutti i cultori del diritto costituzionale e del diritto parlamentare. Si tratta di un lavoro fondante del diritto parlamentare repubblicano, per molti versi capostipite di una importante stagione di studi di diritto parlamentare che si registrò tra la seconda metà degli anni '60 e l'inizio del decennio successivo. Studi che riguardano oggetti diversi, ma che sono accomunati da una concezione nuova del diritto parlamentare, inteso non in senso meramente procedurale, ma con un approccio più alto, come parte qualificante e più vicina alla politica del diritto costituzionale.

Il volume, facendo seguito ad un altro lavoro monografico di diritto parlamentare del medesimo autore, uscito l'anno precedente e incentrato su un tema "minore", ma allora piuttosto frequentato⁴, apre infatti la stagione di una serie di studi monografici costituzionalistici molto importanti: penso in particolare a quelli di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Fulvio Fenucci, Pier Giorgio Lucifredi, Valerio Onida, Andrea Manzella⁵; e poi di Fausto Cuocolo, Fernanda

² Cfr. G. FERRARA, *"Il Presidente di Assemblea parlamentare", quarantotto anni dopo*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., pp. 301-306.

³ Ivi, p. 305 ss. Una valutazione molto critica di quella fase emerge anche dall'accurata rilettura della monografia, effettuata, pochi anni dopo, da uno dei suoi allievi: F. BILANCIA, *L'imparzialità perduta (a proposito dei presidenti di assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 311-343.

⁴ G. FERRARA, *Il rinvio della legge alle Camere prorogate*, Giuffrè, Milano, 1964.

⁵ G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1968; F. BASSANINI, *Gli effetti della fine della legislatura sui procedimenti legislativi pendenti*, Giuffrè, Milano, 1968; F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1968; P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1968; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969; A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970.

Bruno, Carlo Chimenti⁶. Studi che superano, per impegno scientifico e respiro teorico, i lavori dei soli pratici del diritto parlamentare – i quali pure, in Italia come altrove⁷, hanno una loro nobiltà, ma esaltano prevalentemente il versante procedurale, guardando soprattutto alla prassi applicativa e perlopiù seguendo una logica “continuista”, rispetto al regime statutario pre-fascista⁸ – e preparano così il terreno per i nuovi regolamenti del 1971: la preparazione del terreno fu agevolata sia dalla nuova generazione di funzionari parlamentari, molti dei quali coltivavano anche un profilo accademico⁹, e dai “pensatoi” che allora affiancavano i principali partiti politici nell’elaborazione delle loro strategie istituzionali¹⁰. A “codificare”

⁶ F. CUOCOLO, *Saggio sull’iniziativa legislativa*, Giuffrè, Milano, 1971; F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari in sede politica*, Giuffrè, Milano, 1972; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974.

⁷ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, N. LUPO, E. THIERS, *Sources and Origins of Parliamentary Law*, in *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, edited by C. BENOÎT and O. ROZENBENG, Edward Elgar, Cheltenham, 2020, pp. 160-180

⁸ Sul punto, si registrò un assai interessante dibattito tra due studiosi e al tempo stesso consiglieri della Camera dei deputati (che ho avuto l’onore di avere entrambi come miei docenti in Luiss). I pregi del continuismo, specie nel riadottare il regolamento della Camera prefascista nell’immediato dopoguerra, sono chiaramente evidenziati da P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Carucci, Assisi, s.d. (ma 1971), p. 136. Gli svantaggi, al contrario, sono ben sottolineati da A. MANZELLA, *Maggioranza ed opposizione in Parlamento*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 1969, n. 4, p. 43 s. e ID., *L’esperienza parlamentare repubblicana*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1977, p. 269 s. (forse non a caso in scritti di poco precedenti o successivi alla riforma regolamentare del 1971). In proposito, cfr. anche S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1995, p. 207 s., N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei deputati*, in *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni*. Vol. II, a cura di U. De SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, Carocci, Roma, 2004, pp. 37-52, e M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Cacucci, Bari, 2020, p. 136 ss.

⁹ In particolare, cfr. il volume *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Colombo, Roma, 1968, con una pubblicazione diretta dal segretario generale, Francesco Cosentino, e curata da V. Longi e M. Stramacci, consiglieri capi servizio. In questa opera di auto-riflessione si impegnarono soprattutto le nuove leve dei funzionari parlamentari, le quali erano espressione di una cultura politico-istituzionale almeno in parte diversa da quella sostenuta dal segretario generale: sulle dinamiche interne si soffermano M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Interno Montecitorio. I luoghi, l’istituzione, le persone*, III ed., Giappichelli, Torino, 2020, spec. p. 226 ss.

¹⁰ Ad esempio, cfr. *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1967, con prefazione di L. PICCARDI e relazioni di N. BOBBIO e di F. PARRI. Nonché, sul fronte

quella fase della disciplina in questione, anche a fini didattici¹¹, intervennero poi i testi di Vittorio Di Ciolo¹² e di Silvano Tosi (uscito nel 1974, ma frutto della rielaborazione delle *Lezioni di diritto parlamentare*, già pubblicate, nella prima edizione, nel 1962)¹³ e, soprattutto, la prima edizione del *Il Parlamento*, di Andrea Manzella¹⁴. Tutte opere destinate, non casualmente, a durare nel tempo, accompagnando il diffondersi degli insegnamenti universitari di tale materia, con edizioni successive, variamente rimate, anche grazie all'aggiunta, in più casi, di nuovi co-autori (Luigi Ciaurro e Armando Mannino, rispettivamente)¹⁵.

4. La monografia di Gianni Ferrara ebbe allora – giustamente – notevole eco e viene ancor oggi citata abbastanza spesso. Si tratta dunque, come riconosce lo stesso autore, 48 anni dopo, di un'opera “fortunata”, di un libro sin dall'inizio “accolto bene dalla dottrina”¹⁶.

Eppure, la sua rilettura oggi mi sembra, ciò nonostante, particolarmente utile, specie perché il suo richiamo è spesso avvenuto in forma superficiale e

liberale, *Processo allo stato. La democrazia non può permettersi il lusso di non funzionare*, Sansoni, Firenze, 1971, in cui spicca la relazione di A. PREDIERI, *Aspetti del processo legislativo in Italia*, ivi, pp. 19-106, con interventi di U. La Malfa, A. Manzella, M. Pacelli, S. Valitutti, V. Mortara e G. Gemma. Nella stessa stagione possono inserirsi anche gli studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente (editi in 6 voll. per l'editore Vallecchi, di Firenze, nel 1969: alle Camere è dedicato l'intero quinto volume), il cui comitato esecutivo – presieduto da Gaspare Ambrosini – vide protagonisti, nella veste dei due segretari del medesimo comitato, Guglielmo Negri, consigliere capo servizio studi della Camera, e Pietro Scoppola, vicedirettore dell'ufficio studi del Senato. Per il collegamento di questa stagione con il bando di concorso per la prima cattedra di diritto parlamentare in Italia, cfr. F. LANCHESTER, *I collegi pubblicistici e la diffusione della politicità*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 771 s., spec. 775 s

Sulle origini “culturali” dei regolamenti del 1971 cfr. inoltre G. RIVOCCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 155-198.

¹¹ Per una accurata ricostruzione dell'insegnamento della materia cfr. L. CIAURRO, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, 2017, n. 1, pp. 1-17.

¹² Cfr. V. DI CIOLO, *Le fonti del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1973.

¹³ Cfr. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974.

¹⁴ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, I ed., Il mulino, Bologna, 1977.

¹⁵ Cfr., in particolare, V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013, e S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999. Di Manzella cfr. ovviamente *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003.

¹⁶ Così G. FERRARA, “*Il Presidente di Assemblea parlamentare*”, *quarantotto anni dopo*, cit., 301.

semplificativa, a esemplificazione, e in qualche modo a supporto, della tesi del Presidente di Assemblea come “Presidente di maggioranza”.

Una tesi tornata evidentemente di attualità allorquando, a partire dal 1994, i Presidenti di Camera e Senato – dopo una fase, avviatasi nel 1976, in cui a Presidente della Camera è stato eletto un esponente del principale partito di opposizione – sono tornati entrambi ad essere individuati tra parlamentari appartenenti alla maggioranza di governo (o almeno a quella che, al momento dell’insediamento delle due Camere, si presumeva potesse esserlo). La tesi di Ferrara è, invece, come si avrà modo di constatare, decisamente più articolata.

5. La struttura del libro di Gianni Ferrara ha, in effetti, tutto il respiro di un’opera “capostipite”. Il tema, ben definito e circoscritto nel suo oggetto, è esaminato in chiave prettamente costituzionalistica, con la piena consapevolezza degli snodi più importanti che lo pongono in relazione con la forma di governo, anche in chiave storica e comparatistica, del legame con l’indirizzo politico – concetto, quest’ultimo, che può ritenersi forse al centro di tutta la riflessione scientifica di Ferrara¹⁷ –, nonché delle principali questioni legate alla rappresentanza politica e alla responsabilità politica che con esso strettamente si intrecciano.

Tuttavia, le riflessioni di taglio più prettamente costituzionalistico contenute nel libro non vanno mai a discapito dell’approfondita analisi del diritto parlamentare in senso stretto: il libro dedica molta attenzione ai profili procedimentali dell’istituto e all’interpretazione della disciplina presente nei regolamenti allora vigenti, andando alla ricerca dei diversi poteri attribuiti ai Presidenti di assemblea, nelle norme e nella prassi. E proponendone molteplici classificazioni, ad esempio a seconda che si tratti di “atti a forma orale” o di “atti a forma scritta”¹⁸; ovvero a seconda della loro natura, distinguendo tra atti aventi natura vincolata o discrezionale, quanto all’oggetto, al contenuto, o al fine¹⁹.

Quest’ultima classificazione spinge a una disamina che risulta spesso assai analitica – come nel caso delle convocazioni e dell’assegnazione dei progetti di legge in commissione²⁰ – ma che è evidentemente volta a supportare la tesi per cui dietro alle funzioni presidenziali, anche quelle spesso considerate “minori”, vi sia un elevato tasso di discrezionalità. E ciò aiuta a sostenere che, a seconda di come

¹⁷ Per una rapida ma efficace ricostruzione dell’itinerario scientifico di Gianni Ferrara cfr. F. LANCHESTER, *Ricordo di un “partigiano” della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2021, n. 2, spec. p. 10 s.

¹⁸ Cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, cit., p. 105 s.

¹⁹ Cfr. *ivi*, p. 117 s.

²⁰ Analisi su cui poi l’autore avrà modo di tornare più avanti, con intenti classificatori di taglio più generale: cfr. in particolare G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000, spec. p. 90 s.

sia esercitata questa discrezionalità, ben si possa ricavare un indirizzo di ciascun Presidente di assemblea.

È ovvio che questa appaia oggi la parte più superata del lavoro, visto che quasi tutte le norme analizzate presenti nei regolamenti di Camera e Senato allora vigenti sono cambiate, più o meno profondamente, e che la prassi com'è naturale ha avuto ulteriormente modo di svilupparsi, in un senso o nell'altro. Ciò nonostante, senza questa parte il lavoro monografico sarebbe stato decisamente meno soddisfacente e chiaramente incompleto, e probabilmente non avrebbe avuto modo di risultare così influente non solo tra gli studiosi, ma anche tra i pratici del diritto parlamentare.

6. Pienamente coerente con l'approccio metodologico seguito è la tesi di fondo sostenuta nel libro. Essa nasce, infatti, dall'esplicita consapevolezza del carattere politico delle assemblee parlamentari e da una precisa teorizzazione della loro collocazione al centro del sistema costituzionale, nonché dall'individuazione degli "interessi permanenti" in capo a ciascuna assemblea parlamentare, a loro volta connessi con la garanzia dell'effettivo funzionamento della forma di governo parlamentare. In questa chiave, il Presidente di assemblea è individuato come l'organo chiamato a "garantire le condizioni in base alle quali la maggioranza può realizzare le finalità del programma" di governo²¹.

Nell'analisi di Ferrara, però, il Presidente di assemblea non è solo questo: egli, anzitutto, "rappresenta e garantisce gli interessi permanenti e istituzionali" della Camera, a loro volta "condizionati dalla piena funzionalità del rapporto Parlamento-Governo", nell'ambito delle "linee predeterminate dalla Costituzione"²². Da qui, perciò, la tesi secondo cui il Presidente è chiamato anzitutto a garantire il rispetto della Costituzione²³.

Come in tutti i lavori monografici che si rispettino, vi è un obiettivo (anche) polemico: l'autore dichiara infatti espressamente la volontà di superare le tesi che, privilegiando il solo versante interno della sua attività, facevano del Presidente di Assemblea, al pari di ogni presidente di qualsivoglia organo collegiale e in termini

²¹ Cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, cit., p. 248 s., ove si ricorda altresì che il programma di governo "costituisce il contenuto del rapporto che collega, da una parte, i gruppi" che appartengono alla maggioranza, "e, dall'altra, i suddetti gruppi e il Governo".

²² Cfr. *ivi*, p. 4.

²³ Cfr. *ivi*, p. 186 s. In questo passaggio è evidente, e dichiarata, l'influenza delle riflessioni svolte da V. SICA, *Rilievi sulla presidenza delle assemblee politiche*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1951, 6, pp. 238-282.

“astratti e schematici”, un mero mediatore imparziale delle diverse posizioni espresse dai membri del collegio²⁴.

Da qui la critica, in termini sempre accurati ma piuttosto duri, nei confronti della tendenza, diffusa nella dottrina allora dominante – e certo non scomparsa, negli anni successivi²⁵ – a importare in Italia, tal quale, il modello dello *Speaker* del Regno Unito, visto come figura contraddistinta da una imparzialità spesso assolutizzata e talvolta mitizzata. In proposito, il libro di Ferrara ha buon gioco nel rilevare come questa figura fosse contraddistinta da un ben diverso fondamento storico e costituzionale, e in particolare dalla indipendenza della House of Commons rispetto al Sovrano.

Anche elementi attinenti al sistema partitico vengono ben evidenziati. L'autore sottolinea il legame tra il ruolo del Presidente di Assemblea e il sistema dei partiti, sostenendo come vada operato un netto distinguo tra l'ordinamento italiano, chiaramente pluripartitico, e il sistema inglese, caratterizzato invece da un tradizionale bipartitismo²⁶.

7. Come accennato, essenziale per la comprensione della monografia e della sua tesi di fondo quanto al ruolo del Presidente di Assemblea appare il contesto, sia politico, sia giurisprudenziale.

Il primo è chiaramente rappresentato dalle esperienze dei governi di centro-sinistra, allora agli albori: di qui l'attenzione, evidentemente condivisa appieno dall'autore, al completamento dell'attuazione della Costituzione, anche e anzitutto nei suoi contenuti programmatici, e altresì al programma di governo, con cui ci si proponeva di sviluppare le “promesse” formulate nella carta costituzionale, operando un deciso rafforzamento degli istituti dello Stato sociale. Questo contesto politico aiuta a capire la centralità che, nella ricostruzione di Ferrara, è attribuita al programma di governo nell'ambito dell'accordo di coalizione²⁷. E spiega il rilievo attribuito a tale programma pure sul piano procedurale, in quanto obbligatoriamente richiamato, ai sensi dell'art. 94 della Costituzione, nella

²⁴ Cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, cit., p. 3 s.

²⁵ Per una critica più recente cfr., ad esempio, S. CECCANTI, *I Presidenti di Assemblea e la “mistica” dell'imparzialità*, cit., p. 293 s. Per una sua dotta riformulazione, alla luce delle teorizzazioni di Bentham, cfr. invece A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2000, spec. p. 218 s. Cfr. inoltre, anche per ulteriori riferimenti al dibattito, in particolare dopo la svolta maggioritaria del 1993, F. BILANCIA, *L'imparzialità perduta*, cit., p. 334 s.

²⁶ Cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, cit., pp. 235-239.

²⁷ Istituto cui Ferrara dedicò poi, specificamente, la sua successiva monografia: G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973 (anche sulla scorta di un'esperienza di capo gabinetto, come segnala F. LANCHESTER, *Ricordo di un “partigiano” della Costituzione*, cit., p. X).

mozione di fiducia “motivata”, approvata dalla maggioranza ma, ad avviso di Ferrara, imputabile all’intera Assemblea.

Questo accento sulla formalizzazione procedurale del programma di governo, appunto, consente a Ferrara di ricavare da esso un vincolo (anche) nei confronti del Presidente di assemblea, in particolare nell’esercizio dei suoi poteri relativi alla programmazione dei lavori, dei quali viene a più riprese evidenziato l’elevato tasso di discrezionalità. In altri termini, è il valore istituzionale e procedurale del programma di governo, per come condiviso da ciascuna delle due Camere nel momento genetico del rapporto fiduciario, a costruire la guida entro la quale i Presidenti di assemblea sono tenuti a muoversi, nell’esercizio di funzioni il cui rilievo politico non sfugge a un osservatore attento e sensibile quale l’autore²⁸.

8. Anche il contesto giurisprudenziale dell’epoca mi sembra vada rievocato al fine di comprendere meglio tanto il senso, quanto la fortuna dell’opera. La tesi di fondo sostenuta nel libro si coglie meglio, infatti, alla luce della celebre sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale, e dell’eco e del dibattito che essa suscitò, sia tra gli studiosi, sia all’interno dei due rami del Parlamento.

Tra gli studiosi, com’è noto, tale pronuncia fu prevalentemente recepita con soddisfazione, laddove affermò il sindacato della Corte costituzionale anche quanto al rispetto delle norme costituzionali sull’*iter legis*; anche se si osservò come essa finisse per riconoscere, seppure in un ambito più ristretto (quello sub-costituzionale, identificabile cioè con il campo di intervento dei regolamenti parlamentari), l’antica dottrina degli *interna corporis acta*²⁹. Pure Ferrara partecipa a questo dibattito, peraltro formulando una critica che va in senso opposto all’opinione appena riportata: egli difende infatti il valore insuperabile del “messaggio” del Presidente di assemblea, ritenuto idoneo a prevalere su qualunque altro strumento di prova, anche e anzitutto nei confronti del Presidente della

²⁸ In proposito, P. CARETTI, *Spunti ricostruttivi sul ruolo del Presidente di Assemblea*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 259 s., osserva che il programma di governo “funge al tempo stesso da obiettivo cui ispirare l’esercizio dei poteri presidenziali, ma anche da limite ai medesimi” (peraltro riferendo la teorizzazione di Ferrara più alle prime tre legislature successive che alla fase immediatamente successiva).

²⁹ Emblematica in tal senso può considerarsi la celebre nota a sentenza a firma di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 240-249. Per una ricostruzione di quel dibattito cfr. anche G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 196 s.; G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2016, n. 45, pp. 127-170, spec. p. 142 s.

Repubblica e della Corte costituzionale. E argomenta questa critica in nome della “supremazia politica del Parlamento rispetto a tutti gli altri organi”³⁰.

Però Ferrara è, al tempo stesso, un sostenitore della necessità di un sistema compiuto di garanzie costituzionali. Ecco allora che la funzione di garanzia costituzionale va comunque esercitata anche in questo ambito, e dunque all’interno di ciascuna Camera. Qui un ruolo chiave non può non spettare a quei Presidenti di assemblea a cui la Corte costituzionale aveva dovuto rivolgersi – con esiti solo parzialmente soddisfacenti, com’è noto – nell’ordinanza istruttoria che precedette la sentenza n. 9 del 1959, al fine di ottenere i testi del processo verbale, e, poi, informazioni sul loro valore, quanto alle sedute di commissione in cui era stata approvata la c.d. “legge Agrimi”³¹. Ed è appunto in questa direzione che si muove la tesi sostenuta da Ferrara, che in parte valorizza e in parte preconizza la linea di espansione del ruolo dei Presidenti di assemblea che si è andata sviluppando dall’inizio degli anni ’60 fino a tutti gli anni ’70, presso entrambi i rami del Parlamento³².

In un importante capoverso del libro, posto a conclusione del cap. VI³³, l’autore si mostra pienamente consapevole della necessità di questa evoluzione in senso garantistico del ruolo presidenziale, e del fatto che, nella persistenza di una sfera di *interna corporis*, la funzione di garanzia politica svolta dal Presidente di assemblea è essenziale appunto per chiudere il sistema costituzionale delle

³⁰ Cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, cit., pp. 172-175.

³¹ Per una ricostruzione della vicenda cfr. N. LUPO, *I tradimenti delle “promesse” sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2010. Decisioni, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010, Jovene, Napoli, 2012, pp. 141-163, spec. 143.

³² Su questa evoluzione cfr., tra i tanti, M. IACOMETTI, *I Presidenti di assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2001, spec. p. 325 s., A. SCIORTINO, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2002, nonché C. PINELLI, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 9. Seminario 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 67 s. e A. DI GIOVINE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei Presidenti delle Camere*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*. Atti del XV convegno annuale, Firenze 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, p. 373 s.

³³ Capoverso a mio avviso cruciale, che qui si riporta integralmente: “Se non si potessero ricavare forme di garanzie diverse da quelle che si collegano all’attività della Corte costituzionale o che coincidano con la tutela degli interessi che si incentrano nel Presidente della Repubblica – rappresentante dell’unità nazionale – il regime politico non troverebbe un sistema di coordinamento dei vari meccanismi di garanzia predisposti sia nella forma dei controlli sia nella forma degli interventi diretti, il che non sembra potersi ritenere valido” (G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, cit., p. 208).

garanzie, coprendo cioè gli spazi lasciati privi di controlli da parte del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale. Posto che, come lo stesso autore chiarisce in un brano di poco precedente, il Capo dello Stato e la Corte costituzionale non esauriscono *in toto* le garanzie costituzionali nei confronti delle Camere, anche perché entrambi gli organi di garanzia si pongono “all’esterno delle Assemblee parlamentari ed esercitano i loro poteri in un momento successivo al compiersi delle funzioni parlamentari”³⁴.

9. Nel tentativo di delineare questo ruolo garantistico del Presidente di assemblea, Ferrara frequentemente procede mediante importazione e adattamento, per similitudine o per differenza, dei modelli dottrinali che erano già stati immaginati e applicati con riferimento al Presidente della Repubblica. Non a caso, sono citati spesso e nel dettaglio gli studi costituzionalistici che nei primi due decenni di esperienza repubblicana sono stati dedicati a questo organo costituzionale, nelle sue varie sfaccettature e soprattutto, appunto, nel delinearne le funzioni di garanzia costituzionale; a partire ovviamente da quelli del suo maestro, Giuseppe Guarino³⁵.

Particolare attenzione viene rivolta, anche in questa chiave, al tema della responsabilità del Presidente di assemblea. È questo un tema non eludibile, nella logica seguita da Ferrara, in considerazione del riconoscimento del ruolo del Presidente di assemblea anche in termini di indirizzo politico, cui perciò non può non corrispondere una qualche forma di responsabilità. E, in effetti, l’autore si spinge a ragionare intorno alle ipotesi astrattamente percorribili per giungere ad una revoca del Presidente di assemblea³⁶, e correttamente sottolinea l’importanza, anche a questi fini, della durata del mandato presidenziale.

In proposito viene segnalato, seppure incidentalmente e in una (lunga) nota a piè di pagina³⁷, come tale durata, un tempo pari alla singola sessione, sia divenuta ora pari alla legislatura. Anche se non vengono ricordate le modalità con cui, alla Camera, avvenne tale passaggio, in occasione dell’intervento volto complessivamente a coordinare il vecchio regolamento prefascista, implicitamente riadottato all’inizio della prima legislatura repubblicana, con la nuova carta

³⁴ Ivi, p. 207.

³⁵ In particolare, G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948 (sui cui pregi Ferrara si soffermò ampiamente in G. FERRARA, *Elogio a Giuseppe Guarino*, discorso tenuto in occasione della presentazione dei cinque volumi di scritti giuridici dell’elogiato nell’Aula Magna dell’Università La Sapienza di Roma il 22 novembre 1999: disponibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it), e G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica (Note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, n. 4, pp. 903-992.

³⁶ Cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, cit., p. 78 s.

³⁷ Ivi, p. 74 s.

costituzionale³⁸. Considerato che nel regolamento della Camera statutaria la chiusura della sessione comportava la decadenza del Presidente e dell'Ufficio di presidenza, si pose allora il problema di stabilire la durata di questi organi. Dopo una discussione un po' paradossale – in qualche modo a cavallo tra l'ipocrisia e il "galateo istituzionale", nel corso della quale venne in rilievo anche la circostanza che il Presidente del Senato repubblicano durava in carica per l'intera legislatura – si decise, mediante la sola approvazione di una questione sospensiva³⁹, per l'equiparazione, in fatto prima che in diritto, della durata del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea alla durata della legislatura⁴⁰.

10. Pagine assai fortunate della monografia di Ferrara sono quelle dedicate alla classificazione dei poteri del Presidente di assemblea, e in particolare di quelli previsti nei regolamenti parlamentari, nei quali non vi è disposizione "che non si riferisca a poteri del Presidente, descrivendoli ovvero accennandovi"⁴¹.

Tali poteri vengono ricondotti all'interno di quattro mega-categorie, a seconda del loro contenuto, o meglio dei loro fini, ossia della "funzione che essi svolgono nella dinamica del sistema": a) poteri di attivazione delle funzioni parlamentari; b) poteri di nomina; c) poteri di direzione dei lavori parlamentari; d) poteri di controllo e di esternazione⁴². Essa è stata assai frequentemente utilizzata, nella manualistica e nella letteratura di diritto parlamentare⁴³.

In proposito, non posso omettere di ricordare che qualche tempo or sono, chiamato a predisporre una voce di enciclopedia sui Presidenti di assemblea, mi sono permesso, dopo aver ovviamente richiamato le categorie indicate da Ferrara, di proporre una classificazione alternativa, che, dopo aver distinto e isolato, al pari dell'autore qui oggetto di rilettura, le funzioni costituzionali (e quelle legislative,

³⁸ Prospettato dalla Giunta per il regolamento in un'apposita relazione (A.C., I legislatura, doc. I, n. 5, presentata il 24 ottobre 1949).

³⁹ Cfr. A.C., I legislatura, res. sten., 14 novembre 1949, p. 13364.

⁴⁰ Sancita solo nel 1971 attraverso una esplicita norma regolamentare, che prevede, anzi, una sorte di ultrattività di tutto l'Ufficio di Presidenza: cfr. l'art. 12, comma 5 (ora comma 8), ai sensi del quale "L'Ufficio di Presidenza resta in carica, quando viene rinnovata la Camera, fino alla prima riunione della nuova Assemblea".

⁴¹ Cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, cit., p. 90.

⁴² Cfr. *ivi*, p. 91, ov'è anche il richiamo a una simile classificazione dei poteri del Presidente della Repubblica, per come immaginata da P. BARILE (*I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, n. 2, pp. 332 s.).

⁴³ Ad esempio, cfr. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 136 s.; e S. TRAVERSA, *Il Presidente della Camera dei deputati* (1983), in *ID.*, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 425-433, spec. 428 s.

accresciutesi soprattutto nell'ultimo decennio del XX secolo)⁴⁴ dei Presidenti di Camera e Senato, ne immagina una loro articolazione a seconda degli ambiti di competenza propri dei tre organi collegiali che il Presidente di assemblea è chiamato a presiedere: perciò, “giudice” (in corrispondenza della Giunta per il regolamento); “coordinatore” (in corrispondenza della Conferenza dei capigruppo); e “garante dell'autonomia” (in corrispondenza dell'Ufficio di Presidenza)⁴⁵.

Ovviamente, si tratta di classificazioni non necessariamente incompatibili tra di loro, essendo costruite sulla base di criteri diversi. Altri autori hanno invece preferito aggiornare e integrare la classificazione di Ferrara, aggiungendovi, ad esempio, la “vigilanza dell'attività di tutti gli organi di una Camera”⁴⁶; o valorizzando le funzioni di rappresentanza e quelle riconducibili alla cosiddetta “diplomazia parlamentare”⁴⁷.

11. Nel corso della rilettura, tantissimi altri aspetti della monografia mi sono parsi meritevoli di una sottolineatura, anche in chiave attualizzante.

Si pensi, ad esempio, agli argomenti usati dall'autore per sostenere l'improponibilità della questione di fiducia sulla legge di conversione dei decreti-legge – questione di fiducia che invece in questi decenni viene posta in forma sostanzialmente sistematica, indipendentemente dal colore politico del governo e dall'ampiezza della sua maggioranza – perché altrimenti si altererebbe il sistema di distribuzione delle competenze previsto in Costituzione e si danneggerebbero le minoranze⁴⁸. O anche quelli impiegati per condannare le c.d. “inchieste di

⁴⁴ Specificamente sui poteri di nomina cfr. M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina. La drammatica assenza di nuove regole per il ruolo dei Presidenti*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 165 s., spec. p. 176 s.

⁴⁵ Cfr. N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*. Aggiornamento. Vol. IV, Utet Giuridica, Torino, 2010, pp. 444-480. Su ciascuna di queste categorie, cfr. ID., *I poteri di “giudice” e di “integratore” del diritto parlamentare*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 183 s.; E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, ivi, p. 215 s., e M. MIDIRI, *I poteri di garanzia dell'autonomia parlamentare*, ivi, p. 241 s. Richiama questa classificazione anche G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 120.

⁴⁶ Così, ad esempio, V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 289 s.

⁴⁷ Cfr. R. DICKMANN, *Il parlamento italiano*, III ed., Jovene, Napoli, 2018, spec. p. 22 s.

⁴⁸ Cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, cit., pp. 221-224.

maggioranza”, intese a colpire le forze di opposizione⁴⁹: un fenomeno che in più fasi, nei decenni successivi, ha purtroppo conosciuto nuove e ripetute applicazioni⁵⁰.

Su un piano più generale, e alla luce del contesto politico-istituzionale prima ricordato, meritano di essere rilette con attenzione anche le pagine in cui l'autore sottolinea l'importanza della tenuta del regime parlamentare, in termini di funzionalità-stabilità-efficienza-equilibrio, evidenziando altresì come tali valori non vadano confusi con la stabilità del Governo, che ne rappresenta solo una parte⁵¹.

Di notevole interesse, sempre nella logica del Presidente di assemblea come garante della Costituzione, è, infine, la valorizzazione dell'art. 88 Cost., che richiede la necessaria consultazione dei Presidenti di assemblea preliminarmente all'esercizio del potere di scioglimento delle Camere attribuito al Presidente della Repubblica e, conseguentemente, altresì nelle consultazioni che quest'ultimo tiene durante le crisi di governo, al fine di individuare un Presidente del Consiglio idoneo a ottenere la fiducia in entrambi i rami del Parlamento. Con riferimento a queste ultime consultazioni, Ferrara si spinge a parlare di “consuetudine”, affermatasi sin dall'entrata in vigore della Costituzione e ricorda come da allora le consultazioni presidenziali sistematicamente si aprono, e talvolta pure si chiudono, appunto con i Presidenti di Camera e Senato⁵².

12. Alla fine della rilettura, mi sembra di poter riscontrare come la monografia di Ferrara risulti decisamente meno eccentrica rispetto a come viene presentata di solito. Anzi, l'inquadramento della figura che oggi risulta essere dominante, quella del Presidente di assemblea come uomo/donna della Costituzione, garante perciò del rispetto della Costituzione e del regolamento parlamentare⁵³, mi pare

⁴⁹ Cfr. *ivi*, p. 206. Si può notare come qui l'autore si avvalga ampiamente delle tesi di Leopoldo Elia sugli atti bicamerali non legislativi (cfr. L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Studi per il primo decennale della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 419-441). Su altri temi, e in particolare sul ruolo e sull'autonomia delle commissioni permanenti, l'opinione di Ferrara è invece opposta a quella di Elia (espressa ad esempio in *Id.*, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1961, n. 1-2, pp. 42-124), tendendo il primo a valorizzare soprattutto la dimensione assembleare nella dinamica parlamentare.

⁵⁰ Ne riferisce e ne discute alcune, alla luce delle obiezioni avanzate da Ferrara, F. BILANCIA, *L'imparzialità perduta*, cit., p. 316 s.

⁵¹ Cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, cit., p. 225 s.

⁵² Cfr. *ivi*, p. 89 s. e 177 s.

⁵³ Formulata con chiarezza da A. MANZELLA, *Il parlamento*, I ed., Il Mulino, Bologna, 1977, p. 113 s. E ripresa, più di recente, tra gli altri, da E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul*

chiaramente rinvenire le sue radici anche, e forse anzitutto, nelle riflessioni svolte da Ferrara.

In questa chiave, mi spingerei a rilevare come proprio questa sia la parte della monografia che ha registrato maggiore successo nella prassi e nella dottrina successive. Del resto, dei due importanti elementi di contesto che si sono prima evidenziati, mentre la contingenza dei governi di centro-sinistra si è presto esaurita (almeno nella loro accezione originaria), la traccia indicata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 9 del 1959 ha ispirato i successivi sviluppi giurisprudenziali, sostanzialmente fino ad oggi: è perciò rimasta perciò inalterata anche l'esigenza di assicurare nell'ambito dei procedimenti parlamentari adeguate forme di garanzia quanto al rispetto non solo e non tanto delle norme costituzionali – su cui vigila, o almeno dovrebbe vigilare, la Corte costituzionale – ma anche e soprattutto delle discipline contenute nei regolamenti di ciascuna Camera.

Inoltre, l'enucleazione di una funzione di garanzia costituzionale in capo al Parlamento non è dovuta esclusivamente a Ferrara, in quanto ad essa hanno contribuito pure altri autori, a partire da Serio Galeotti⁵⁴ e Andrea Manzella⁵⁵, ovviamente con prospettive non esattamente coincidenti. Tuttavia, in sé, il riconoscimento e l'effettivo esercizio di questa funzione da parte delle Camere restano una questione cruciale e attualissima, la garanzia della Costituzione non potendo essere affidata esclusivamente alla Corte costituzionale e al potere giurisdizionale, ma necessitando di incisive forme di tutela prettamente politica, anche e anzitutto in seno allo stesso Parlamento.

Vi è dunque a questo proposito, per quel che ricavo da questa “rilettura”, una sintonia di fondo – anche se raramente esplicitata, da ambedue gli autori, peraltro indubbiamente assai distanti quanto alle posizioni espresse su tante altre tematiche, a partire dal processo di integrazione europea – con la riflessione di Manzella nell'affermare appieno il valore della Costituzione e del principio democratico “in” Parlamento, anche e anzitutto mediante l'azione del Presidente di Assemblea: quest'ultimo visto da entrambi come soggetto attivo, garante di precisi interessi e valori costituzionali (ancorché non perfettamente coincidenti, nelle teorizzazioni

*Presidente di Assemblea come “uomo/donna della Costituzione”, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 281 s.*

⁵⁴ Cfr. S. GALEOTTI, *La garanzia costituzionale (presupposti e concetto)*, Giuffrè, Milano, 1950, spec. 139 s., e ID., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 123 s.

⁵⁵ Cfr. soprattutto A. MANZELLA, *Il parlamento*, I ed., cit., p. 343 s., per il quale la titolarità della funzione di garanzia costituzionale “permette di riconoscere al parlamento una funzione di difesa della Costituzione, specialmente come garanzia del corretto uso delle proprie attribuzioni da parte degli organi statali: anche di quegli organi costituzionali che non sono legati al parlamento da un rapporto di responsabilità e, quindi, di controllo”.

dei due autori considerati: uno tenendo presente soprattutto l'indirizzo di maggioranza, l'altro l'indirizzo politico-costituzionale).

Semmai, mi pare che resti da chiedersi come mai, nelle ultime legislature, questa funzione di garanzia costituzionale sia stata così raramente – e, verrebbe da dire, malamente – esercitata dalle Camere⁵⁶; e, purtroppo, perlopiù, anche dai loro Presidenti, a prescindere dal loro essere *leader* di una delle forze che compongono la maggioranza di governo (in genere, di quella più lontana dal partito che esprime il “primo” Presidente del consiglio della legislatura), oppure, all'esatto opposto, “neofiti” della vita parlamentare o della politica *tout court*⁵⁷.

Tuttavia, all'evidenza, la domanda, pur necessaria, richiederebbe lo sviluppo di analisi e riflessioni che si allontanerebbero troppo dalla “rilettura” che mi è stata affidata, e che ho in qualche modo provato a svolgere in queste poche pagine.

⁵⁶ Lo attesta, ad esempio, l'orientamento della giurisprudenza inaugurato con l'ordinanza n. 17 del 2019, con la quale si sono dichiarati ammissibili, in principio, i conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari (evidentemente a compensazione di un insoddisfacente ruolo arbitrale svolto da parte dei Presidenti di Assemblea). Anche i mancati seguiti da parte del legislatore ai tanti moniti presenti nella giurisprudenza costituzionale (di cui ormai si lamentano sistematicamente tutti i Presidenti della Corte costituzionale, nelle loro annuali conferenze stampa: da ultima, cfr. quella di Augusto Barbera, il 18 marzo 2024), sembrano confermare tutte le difficoltà che il Parlamento incontra nello svolgere il suo ruolo di legislatore di attuazione costituzionale e di (primo) “bilanciante” di diritti e valori costituzionali.

⁵⁷ Su questa oscillazione cfr. C. FUSARO, *Personalizzazione della politica e Assemblee parlamentari*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., pp. 15-44, spec. 31.