

**Recensione a Giampiero Sica, “Prove di fiducia. Il presidente della camera e il parlamentarismo nel periodo statutario”, Carocci editore, Roma, 2021, pp. 1-221**

MATTEO GRECO\*

---

**Indice** disponibile all'indirizzo:

[www.carocci.it/index.php?option=com\\_carocci&task=schedalibro&Itemid=72&%20isbn=9788829005550](http://www.carocci.it/index.php?option=com_carocci&task=schedalibro&Itemid=72&%20isbn=9788829005550).

**Data della pubblicazione sul sito:** 12 febbraio 2022

**Suggerimento di citazione**

M. GRECO, *Recensione a Giampiero Sica, “Prove di fiducia. Il presidente della camera e il parlamentarismo nel periodo statutario”, Carocci editore, Roma, 2021, pp. 1-221*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Allievo perfezionando in Law nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: [matteo.greco@santannapisa.it](mailto:matteo.greco@santannapisa.it).

Il volume di Giampiero Sica, intitolato *Prove di fiducia. Il presidente della Camera e il parlamentarismo nel periodo statutario* [Carocci editore, Roma, 2021, pp. 1-221] e incentrato sull'istituto della c.d. "presidenza fiduciaria", non ha soltanto il pregio di restituire al lettore una chiara ed esaustiva rappresentazione dell'evoluzione storica della Presidenza della Camera dei Deputati; esso permette, anche, di cogliere le costanti e le lente mutazioni storiche proprie dell'istituzione parlamentare, fornendo, così, un punto di vista privilegiato per la comprensione delle dinamiche di formazione e sviluppo della forma di governo in epoca statutaria.

Come illustrato dall'Autore nella prima parte del libro, dalla lettera dello Statuto Albertino emerge un'architettura costituzionale disegnata sul modello del c.d. "governo costituzionale puro" (p. 20), in cui il Parlamento è impossibilitato a concorrere in modo decisivo alla formazione dell'indirizzo politico generale dello Stato. Eppure, la Camera dei Deputati si assicurò in pochi anni un ruolo fondamentale nella determinazione di tale indirizzo politico, sancendo così la progressiva, ma assai veloce, transizione verso un sistema di governo parlamentare, fondato sulla doppia fiducia "Re-Governo e Governo-Parlamento" (p. 26).

In particolare, a fronte della fiducia regia, accordata all'Esecutivo attraverso la pratica del c.d. "sincero esperimento", i canali di votazione fiduciaria a disposizione della Camera non permettevano di intervenire nella fase di formazione del governo, ma soltanto *ex post*, come ad esempio "in caso di votazione su ordini del giorno o su singoli articoli di disegni di legge, nell'esercizio del sindacato ispettivo" oppure "durante la votazione della legge di bilancio annuale o dell'esercizio provvisorio" (p. 74); tutte circostanze, tra l'altro, limitate a casi specifici.

L'unica ipotesi in cui il ramo elettivo del Parlamento aveva l'opportunità di manifestare un voto di fiducia sull'indirizzo politico generale del Governo aveva luogo in occasione dell'elezione del suo Presidente. Tale meccanismo fiduciario – spiega bene l'Autore – veniva attivato attraverso la scelta da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di un candidato governativo alla carica di Presidente della Camera, la cui elezione equivaleva alla ratifica dell'indirizzo politico espresso dal Governo appena insediato; al contrario, una eventuale elezione del candidato non governativo si traduceva in una "sfiducia" nei confronti dell'esecutivo, il quale, di conseguenza, rassegnava le proprie dimissioni.

In questo modo, in assenza di un rapporto fiduciario ben razionalizzato, la convenzione costituzionale della c.d. "presidenza fiduciaria", inaugurata da Cavour con l'elezione di Urbano Rattazzi del 1852 alla Presidenza della Camera, trasferì sull'istituzione presidenziale una forte carica politica.

Determinanti nella formazione di tale convenzione sono stati i limiti costituzionali del sistema parlamentare dell'epoca, ai quali l'Autore dedica il secondo capitolo del volume.

Tra questi è possibile annoverare il principio di “discontinuità dei lavori parlamentari”, fondato sull’articolazione della legislatura in “sessioni”, istituto di diritto parlamentare dell’epoca con il quale si identifica il periodo di tempo che intercorre tra un decreto di convocazione e uno di chiusura, all’interno di una medesima legislatura. Il compito di emanare tali decreti, ai sensi dell’art. 9 dello Statuto, spettava al re, prerogativa transitata ben presto, di fatto, nelle mani del Governo. La chiusura della sessione (così come lo scioglimento della Camera) interrompeva l’intera attività parlamentare, provocando una serie di conseguenze giuridiche assai rilevanti, tra cui la decadenza dell’ufficio di presidenza. Sicché, il conseguente difetto di stabilità dei lavori parlamentari si rifletteva anche sul ruolo del Presidente della Camera, privandolo di autonomia nei confronti dell’Esecutivo. Poiché la chiusura della sessione veniva spesso utilizzata dal Governo in maniera strumentale, cioè al fine di neutralizzare l’opposizione parlamentare, la conseguente elezione del nuovo presidente diveniva la prima occasione utile per accertare la sussistenza di una maggioranza in linea con l’indirizzo politico governativo.

Inoltre, tale votazione era l’unica a consentire all’assemblea non solo di porre fine ad una determinata esperienza governativa, ma anche di instaurarne una nuova. Sotto quest’ultimo profilo sono esemplari le vicende della terza, brevissima, presidenza di Giovanni Lanza del 1869 e di quella di Benedetto Cairoli del 1878. Si tratta di due casi di “sfiducia costruttiva” *ante litteram* (p. 96). In entrambe le occasioni, infatti, la Camera non elegge il candidato governativo, ma elegge alla presidenza il proprio candidato, inducendo l’esecutivo alle dimissioni ed indicando al re, contestualmente, il nuovo candidato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale circostanza, secondo l’Autore, fa sì che l’elezione di Giovanni Lanza e quella di Benedetto Cairoli rappresentino nella vita politico-costituzionale del Regno d’Italia “la forma più estrema di intervento della Camera nell’ambito della dialettica dualistica con il re” (p.96).

Un elemento altrettanto determinante per la nascita e il consolidamento della c.d. “presidenza fiduciaria” è da rintracciare nella particolare composizione dell’assemblea parlamentare dell’epoca, formata da coalizioni di interessi o da fazioni sorte attorno a singoli notabili, i quali, a seconda delle circostanze, mutavano facilmente di opinione. Un Parlamento così fortemente “atomizzato” rendeva assai difficoltoso per il Governo instaurare un legame stabile con una maggioranza parlamentare sulla base di linee programmatiche previamente condivise; ciò ha reso la mediazione del Presidente della Camera indispensabile per “governare l’aula”: il momento della sua elezione rappresentava l’occasione migliore per “fare sintesi” nella frammentata composizione dell’assemblea e consentire a quest’ultima di esprimere un determinato indirizzo politico. Il Presidente della Camera ebbe così a svolgere, per molto tempo, un essenziale ruolo di “riduzione ad unità e di mantenimento dell’ordine parlamentare” (p. 151). Non

a caso, infatti, l'Autore non manca di rilevare come il modello della "presidenza fiduciaria" sia stato definitivamente superato nel momento in cui venne meno la composizione della Camera a carattere essenzialmente individualistico, con la conseguente formazione di veri e propri gruppi parlamentari (proiezione in aula dei primi partiti politici di massa) e con il passaggio (con la riforma regolamentare del 1920) dal sistema degli "uffici" estratti a sorte a quello delle commissioni permanenti.

La ricca e approfondita analisi delle vicende presidenziali del periodo statutario, fatta di cospicui riferimenti a resoconti parlamentari, documenti d'archivio e cronache dell'epoca, spinge l'Autore a sostenere la tesi secondo cui il rapporto di reciproca dipendenza tra il Presidente della Camera e la maggioranza parlamentare non possa di per sé stesso essere considerato una condizione sufficiente per una lettura partigiana dell'operato del presidente d'assemblea.

In dottrina, infatti, si è spesso attribuito all'appellativo di presidente "di maggioranza" un'accezione fondamentalmente negativa: si tratterebbe cioè di "una presidenza che (si lascia intendere) «di parte», a fronte, invece, di un'evoluzione verso una «presidenza imparziale» dalla presidenza Crispi del 1876 in poi, da quando cioè il presidente rinunciò ad esprimere il proprio voto in assemblea" (p. 189).

Tuttavia, non si può fare a meno di notare come il carattere dell'imparzialità abbia sempre contraddistinto la figura del Presidente della Camera, anche prima del 1876, sebbene in una dimensione meramente "interna" – rileva l'Autore – strettamente connessa all'attività di direzione dei lavori d'aula.

Uno degli elementi da cui è possibile ricavare tale assunto è offerto dall'art. 10 del Regolamento della Camera dei Deputati del 1848, ai sensi del quale, qualora il Presidente avesse voluto partecipare alla discussione in aula, egli avrebbe dovuto lasciare lo scranno presidenziale e sedersi tra gli altri deputati. Appare evidente come la *ratio* di tale disposizione risieda nel fatto che l'imparzialità del presidente, una volta che questi intervenga nel dibattito parlamentare, sarebbe stata compromessa. Ed è proprio per tale ragione che non gli era consentito ritornare a presiedere i lavori prima che la discussione fosse terminata.

In altre parole, come l'Autore intende dimostrare nel suo lavoro, la politicità che caratterizzava la presidenza della Camera dei Deputati non derivava "dalla modalità di direzione dei lavori d'assemblea, ma dal fatto che l'elezione del presidente acquisì il valore di un voto di fiducia al Governo", rappresentando così per lungo tempo "uno dei momenti più importanti di definizione dell'indirizzo politico" (p. 199).

Le vicende attorno alla figura di Giuseppe Biancheri ne danno un'utile conferma. Giuseppe Biancheri, coerentemente con il suo orientamento politico, è stato Presidente della Camera dei Deputati negli ultimi anni del quindicennio di Governo della Destra storica. La sua esperienza è rilevante poiché, nonostante

appartenesse allo schieramento politico opposto, nel 1876 il Presidente del Consiglio Agostino Depretis, esponente di spicco della Sinistra Storica, lo indicò come candidato governativo alla Presidenza per “il discernimento e la saviezza [da questi] adoperati nel dirigere le nostre discussioni e la sua perfetta imparzialità” (p. 194).

Si è detto come l'imparzialità sia sempre stata considerata un connotato delle presidenze successive al 1876, ma le parole di Agostino Depretis sembrano confermare una diversa impostazione. Infatti, nonostante il connotato “politico” delle sue precedenti elezioni, Depretis (così come farà anche Francesco Crispi in un successivo intervento) riconobbe a Giuseppe Biancheri di aver presieduto la Camera con assoluta imparzialità. Ciò testimonia come, nel comune sentire dell'epoca, l'esercizio del voto in aula da parte del presidente, in qualità di membro dell'assemblea, non rappresentasse un elemento indicativo dell'assenza di imparzialità nell'esercizio delle sue funzioni; un po' come avviene oggi per i vice-presidenti di Camera e Senato.

La convezione costituzionale della “presidenza fiduciaria” continuò ad esistere per decenni anche dopo il 1876 e fino al 1903, anno in cui venne introdotta, per volere del Presidente del Consiglio Giovanni Giolitti, la c.d. “fiducia iniziale” (passaggio fiduciario successivo alla nomina del Governo), a cui seguì, qualche anno dopo, l'introduzione della c.d. “fiducia della Camera neoeletta” (passaggio fiduciario post elettorale): queste due votazioni consentivano al Parlamento di esprimere direttamente la fiducia al Governo, riducendo fortemente il connotato politico dell'elezione del Presidente della Camera dei Deputati.

Questo percorso di graduale allontanamento della Presidenza della Camera dei Deputati dal centro delle relazioni tra Governo e Parlamento subì un brusco arresto con l'avvento del regime fascista. La “politicalità” che ha sempre contraddistinto l'istituzione presidenziale assunse ben presto i toni della “parzialità”. Le vergognose vicende parlamentari che caratterizzarono i primi anni Venti del Novecento, ampiamente illustrate nelle pagine del sesto capitolo, dimostrano, *a contrario*, come l'imparzialità rappresenti una condizione necessaria per il corretto funzionamento delle istituzioni parlamentari, a pena della loro stessa negazione.

Terminato il periodo fascista, però, l'iter di “depoliticizzazione della figura presidenziale” (p. 206) riprende con il nuovo processo costituente. Nell'età repubblicana, infatti, “il mutato contesto costituzionale e l'ormai raggiunta indipendenza istituzionale del Parlamento rafforzano il principio di imparzialità del presidente d'assemblea in entrambe le sue dimensioni” (p. 207): quella “esterna” di garante dell'indipendenza dell'organo da lui presieduto rispetto agli altri organi costituzionali e quella “interna” di arbitro delle procedure. Di ciò si dà conto nel nono e ultimo capitolo del libro, in cui l'Autore pone l'attenzione, in particolare, sul passaggio istituzionale dallo Statuto alla Costituzione repubblicana.

In ultima analisi, attraverso un accurato lavoro di ricostruzione storica della figura del Presidente della Camera dei Deputati di epoca statutaria, il volume di Giampiero Sica ha il duplice pregio di mettere in luce le peculiarità di un meccanismo di natura convenzionale fondamentale per il funzionamento delle istituzioni parlamentari del tempo e, più in generale, di offrire un'utile chiave di lettura per comprendere a pieno le specificità del parlamentarismo italiano, anche con riferimento agli omologhi sistemi di governo dell'Europa ottocentesca.