

La Commissione speciale per l'esame degli atti del Governo come strumento ordinario di avvio della legislatura*

di Enzo Lattuca **
(17 aprile 2018)

Non vi è principio di legislatura che, ormai per consolidata prassi, non si contraddistingua per l'istituzione di una Commissione speciale, in entrambi i rami del Parlamento, per l'esame degli atti urgenti presentati dal Governo. Questa ricorrente evenienza può essere derubricata, una tra tante, a singolare anomalia del sistema parlamentare italiano ma, ad una più attenta analisi, si dimostra rivelatrice di alcuni caratteri fondamentali della forma di governo parlamentare.

La costituzione delle Commissioni permanenti dovrebbe rappresentare, in stretta successione all'elezione dei Presidenti delle due Camere, dei relativi Uffici di Presidenza, e alla formazione dei Gruppi parlamentari, uno dei primi atti della legislatura, finalizzato a consentire la piena funzionalità del Parlamento che, come è stato detto, si caratterizza nello Stato contemporaneo, rispetto a quello ottocentesco, per la centralità delle Commissioni e non già dell'Assemblea¹.

Tuttavia, a partire dalla XIV Legislatura, si è andata affermando la prassi per cui, nelle more della formazione del Governo, venga preferita la via dell'istituzione di una Commissione speciale, transitoria sul piano temporale e *omnibus* sul piano della competenza, alla "anticipazione" della formazione delle Commissioni permanenti.

Il presupposto giustificativo di questa scelta risiede nella necessità di esaminare gli atti in scadenza trasmessi dal Governo che non possono attendere i tempi di perfezionamento dell'avvio della legislatura: su tutti i decreti-legge emanati e ancora da convertire, gli schemi di decreto legislativo trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri, altri atti per i quali l'ordinamento prevede termini di presentazione perlopiù non perentori, come ad esempio il Documento di Economia e Finanza (da presentarsi alle Camere entro il 10 aprile di ciascun anno secondo quanto previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica).

Tale prassi trova conferma in quanto sta avvenendo nelle prime settimane di attività della XVIII legislatura (le cui vicende appaiono non meno travagliate di quelle che hanno scandito l'inizio della precedente) con la costituzione dapprima al Senato della Repubblica (nella seduta di mercoledì 28 marzo 2018) e in seguito alla Camera dei deputati (nella seduta di martedì 10 aprile 2018) di due Commissioni speciali per l'esame degli atti urgenti presentati dal Governo che, nella fattispecie, sono rappresentati da una dozzina tra schemi di decreto legislativo e altri atti governativi per cui è previsto il parere parlamentare².

Si tratta, tutto sommato, di un carico di lavoro contenuto, tanto da poter essere affrontato in poche sedute, come avvenuto nel corso delle legislature precedenti

*Scritto sottoosta a *referee*.

¹ L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, nn.1-2, 1961, p. 45.

quando in non più di tre settimane sono stati esaminati fino a quattro disegni di legge di conversione di decreti-legge. Tuttavia, considerate le difficoltà che si prospettano nella formazione del Governo all'indomani di un voto, quello del 4 marzo 2018, che avendo consegnato al Paese due vincitori in realtà non ha visto alcun vincitore, non si può escludere che l'attività della Commissione speciale possa essere prolungata oltre il previsto e le funzioni di quest'ultima estese ad ulteriori significativi atti parlamentari (come ad esempio il Documento di Economia e Finanza che il Governo Gentiloni, dimissionario, intenderebbe non presentare entro il termine per consentire che a farlo sia un Governo nella pienezza dei propri poteri e che abbia quindi ottenuto la fiducia delle nuove Camere nell'arco di qualche settimana).

La legittimità del ricorso sempre più ordinario a questo istituto "speciale" non è in discussione e trova fondamento nelle disposizioni regolamentari (art. 22, co. 2, R.C. e art 24, R.S.) che ne consentono, senza particolari condizioni, l'istituzione come strumento residuale rispetto alla centralità del sistema delle commissioni permanenti e competenti per materia. Nel susseguirsi delle legislature repubblicane questo strumento è stato utilizzato con frequenza decrescente per l'esame di disegni di legge peculiari, particolarmente complessi o politicamente delicati³, oppure per anticipare l'istituzione di una nuova commissione permanente o bicamerale⁴. Negli ultimi quindici anni l'istituzione di Commissioni speciali si è contratta ulteriormente, attraverso una restrizione netta dell'ambito di applicazione: infatti se la gran parte delle Commissioni speciali istituite risale alle prime tre legislature repubblicane per l'esame di proposte di legge specifiche, nelle ultime quattro legislature tale strumento è stato attivato esclusivamente per l'esame degli atti governativi in scadenza ad inizio di ciascuna legislatura⁵.

A bene vedere l'unico scostamento significativo tra quanto sta avvenendo nella XVIII Legislatura e i precedenti si può riscontrare nell'attribuzione delle

2 Alla Camera dei deputati, con una formula originale, la Conferenza dei presidenti di gruppo ha *"convenuto di assegnare alla Commissione speciale, ove presentato, il decreto-legge di cui il Governo ha preannunciato l'adozione"*, anticipando così l'eventualità della trasmissione da parte del Governo di un ulteriore atto per definizione urgente. Camera dei deputati, seduta del 10 aprile 2018, resoconto stenografico all'indirizzo www.camera.it/leg18/207.

3 Alcuni esempi: le Commissioni speciali istituite in entrambi i rami del Parlamento per la conversione di decreti legge in seguito al terremoto del Friuli-Venezia Giulia del 1976 (VI e VII Legislatura), la Commissione speciale per l'esame del disegno di legge n. 2814 per la ratifica dei trattati sul mercato comune (II Legislatura), o ancora la Commissione speciale per l'esame in sede referente dei progetti di legge concernenti la riforma dell'immunità parlamentare, nella sola Camera dei deputati (XI Legislatura).

4 Si veda il caso della Commissione speciale per le politiche comunitarie, istituita per tre legislature alla Camera, e per ben dieci legislature sotto forma di Giunta Speciale ex art.21 bis R.S. al Senato, nelle more delle modifiche regolamentari che diedero vita alle Commissioni permanenti per le Politiche dell'Unione europea, o ancora delle Commissioni speciali in materia di infanzia che hanno preceduto l'istituzione della Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza ex l.n. 451 del 1997.

5 Nella prassi repubblicana alla Camera dei deputati sono state istituite 98 Commissioni speciali, 51 delle quali nelle prime tre legislature; al Senato della Repubblica invece il numero totale è pari a 58 (senza contare la già citata Giunta consultiva per gli Affari delle Comunità Europee), di cui 33 nelle prime tre legislature.

Presidenze delle due Commissioni speciali. Se infatti al Senato viene confermata la prassi che vuole la guida affidata ad un rappresentante del partito di maggioranza relativa (il sen. Crimi del Movimento 5 Stelle), alla Camera, per la prima volta, si interrompe la ricorrenza di affidarla al Presidente della Commissione Bilancio della legislatura appena terminata, preferendo far ricadere la scelta su un esponente del secondo gruppo parlamentare ovvero del “secondo vincitore” delle elezioni del 4 marzo (l’on. Molteni della Lega).

Sul piano procedurale, la costituzione della Commissione speciale, almeno alla Camera dei deputati, si è evoluta nel senso di una maggiore formalizzazione: la proposta rimane formalmente una prerogativa presidenziale, anche se, nella gran parte dei casi, è sostanzialmente il frutto di un’intesa tra le forze politiche in sede di Conferenza dei presidenti, e deve essere posta non già come mera comunicazione della Presidenza (come accade invece al Senato), ma come autonomo punto all’ordine del giorno dell’Assemblea che, in assenza di tacito assenso, si esprime attraverso il voto⁶.

Nell’ambito di questo procedimento a più riprese sono state espresse da parte di Gruppi parlamentari (in particolare da parte del Movimento 5 Stelle nella XVII Legislatura)⁷ posizioni contrarie all’istituzione della Commissione speciale e volte a richiedere l’immediata costituzione delle Commissioni permanenti, sostenendo la tesi secondo la quale le vicende della formazione del governo non avrebbero alcuna connessione con il perfezionamento della costituzione degli organi delle Camere.

In riferimento a questa specifica opzione si è sviluppato un interessante dibattito che ha coinvolto in più occasioni la Giunta per il Regolamento della Camera. Come è stato giustamente rilevato, la situazione di crisi di Governo limiterebbe in ogni caso l’attività della Camera per quanto riguarda sia la funzione legislativa sia le funzioni di indirizzo e controllo, “sicché l’immediata costituzione delle Commissioni non comporterebbe, in ogni caso, la loro piena operatività”⁸. Vi è poi da prendere in considerazione la prassi a tale riguardo: in tutto il periodo repubblicano solo in due circostanze eccezionali (nella VIII e nella XI Legislatura) le Commissioni furono costituite prima della formazione del Governo.

L’ultimo precedente in questo senso risale appunto al 1992, quando la pendenza di una pluralità di decreti legge in scadenza fece propendere per la costituzione “senza indugio” delle Commissioni permanenti⁹. Tale precedente, sebbene difforme dalla prassi, è da ritenersi significativo in quanto conferma

6 Cfr. L. POGGI, L’esperienza delle commissioni speciali nelle ultime tre legislature, in (a cura di S. TRAVERSA e A. CASU) *Il Parlamento nella transizione*, Quaderni della rassegna parlamentare, n. 2, 1998, pp. 109-136.

7 V. Giunta per il Regolamento, Camera dei deputati, seduta dell’11/04/2013, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari all’indirizzo www.camera.it/leg17/207.

8 Giunta per il Regolamento, Camera dei deputati, seduta dell’11/04/2013, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari all’indirizzo www.camera.it/leg17/207.

9 È opportuno considerare che anche in tale occasione il *plenum* delle Commissioni trovò piena funzionalità solo con l’insediamento del Governo: parte di esse infatti non si riunì tra il 17 giugno 1992, data della prima convocazione, e il 28 giugno 1992, data del giuramento del Governo Amato.

quanto previsto sul piano del diritto positivo dalle disposizioni regolamentari nonché dall'art. 72, co. 3 Cost., le quali non presentano argomenti giuridici ostativi alla costituzione "anticipata" delle Commissioni. Il principio di proporzionalità della rappresentanza dei gruppi nella composizione delle Commissioni può infatti trovare piena applicazione prescindendo dalla divisione dei gruppi in schieramenti di maggioranza e di opposizione che si determina al momento del voto di fiducia al Governo¹⁰. Allo stesso modo la previsione regolamentare di un rinnovo biennale della composizione delle Commissioni (art. 20, co. 5 R.C.) rafforza la tesi dell'assenza di un collegamento, se non sul piano puramente politico, con le vicende del Governo. Un orientamento parzialmente contrario potrebbe invece trovare riscontro nell'indirizzo interpretativo relativo alla seconda fase della ripartizione, quella dei deputati "eccedentari" che non sono rientrati nella prima basata sul criterio di proporzionalità, secondo il quale la Presidenza deve farsi carico del mantenimento del "*necessario (ri)equilibrio della rappresentanza dei gruppi e degli schieramenti di maggioranza e d'opposizione*"¹¹. In ogni caso quest'ultimo potrebbe configurarsi esclusivamente come criterio accessorio per la composizione delle Commissioni senza che possa essere messa in discussione la primazia del criterio proporzionale alla rappresentanza dei gruppi, e con essa la legittimità della eventuale costituzione anticipata delle Commissioni.

Un ulteriore argomento da considerare riguarda l'attribuzione delle presidenze delle Commissioni permanenti, nella dialettica tra maggioranza e opposizione, che deve avvenire all'atto della costituzione in apertura della prima seduta (art. 20, co.1, R.C.). A questo proposito, nell'ambito di una "*faticosa costruzione delle regole del parlamentarismo maggioritario*"¹² si può riscontrare l'affermarsi di una convenzione costituzionale volta a riconoscere all'opposizione la guida delle Giunte e delle Commissioni di controllo e a riservare alla maggioranza la presidenza di tutte le Commissioni di merito. Si tratta a ben vedere di una convenzione consolidata, tanto da aver ispirato la legge istitutiva del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, una vera e propria eccezione sul piano del diritto positivo la quale prescrive la rappresentanza paritaria di maggioranza e opposizione¹³ e l'attribuzione della presidenza ad un componente dell'opposizione, nonché la prassi relativa all'attribuzione della presidenza della Commissione di Vigilanza Rai dalla XIII Legislatura in poi. Vale la pena allora interrogarsi se si debba classificare questa ricorrenza come mera convenzione o al contrario come vera e propria consuetudine costituzionale, dotata quindi dell'efficacia necessaria per impedire che "il gioco delle presidenze" avvenga in un contesto in cui è quanto mai incerta la collocazione

10 Cfr. G. COSMELLI, *La problematica costituzione delle Commissioni permanenti (e bicamerali) nel Parlamento "senza Governo"*, in *GiurCost*, 5 aprile 2013, www.giurcost.org.

11 Giunta per il Regolamento, Camera dei deputati, seduta del 18 gennaio 2000, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari all'indirizzo <http://leg13.camera.it>.

12 N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 giugno 2006, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

13 Medesima è la previsione dell'art. 16-bis R.C. relativo alla composizione del Comitato per la Legislazione introdotto alla Camera dei deputati con le modifiche regolamentari del 1997.

dei gruppi tra maggioranza e opposizione. La prima ipotesi appare più convincente: infatti se è vero che nella quasi totalità dei casi i presidenti delle Commissioni di merito sono espressione delle forze di maggioranza, al netto di eventuali accordi con i gruppi di minoranza ove la maggioranza sia così esigua da rendere instabile il vincolo fiduciario con l'Esecutivo, e i presidenti delle Giunte e delle Commissioni di controllo sono appannaggio delle opposizioni, è altrettanto vero che le eventuali variazioni della formula politica della maggioranza di governo non incidono sulla permanenza in carica dei presidenti, che nella maggior parte dei casi rimangono alla guida della Commissione anche in seguito ad un cambio di schieramento e quindi di equilibri all'interno della Commissione stessa. Una conferma in questo senso si riscontra nel procedere della XVII Legislatura, allorché dal novembre 2013 al luglio 2014, in corrispondenza del prescritto rinnovo biennale delle Commissioni permanenti, i presidenti delle Commissioni I, III, VI e VII della Camera sono rimasti in carica nonostante il passaggio del gruppo di Forza Italia dalla maggioranza all'opposizione con la chiusura della fase "delle larghe intese" che condizionava la formula politica e, di lì a poco, la stessa sopravvivenza del Governo Letta.

In definitiva non si riscontrano sufficienti argomenti ostativi alla costituzione delle Commissioni permanenti nelle more della formazione del Governo. Semmai è opportuno rilevare come l'attribuzione delle diverse presidenze risulti un tassello fondamentale per la costruzione di equilibri politici interni alle composite compagini di maggioranza, essendo idoneo a produrre un bilanciamento rispetto alle scelte operate al momento della formazione del Governo.

La prassi che per sommi capi si è tentato ricostruire rivela che ad un governo in carica per il disbrigo degli affari correnti (fattispecie in evoluzione tanto che meriterebbe una approfondita disamina da parte della dottrina) non può che corrispondere un Parlamento incompleto, e costretto a servirsi di strumenti speciali e provvisori. Conseguentemente ciò che emerge come "*dato costituzionale fondamentale è che un Parlamento che non sia in grado di trovare una maggioranza per sostenere un Governo non può durare e deve essere sciolto*"¹⁴, rendendo inutile, oltretutto inopportuna, la soluzione di istituire le Commissioni permanenti nel bel mezzo di una crisi di governo aperta.

Si può allora dire, e con ciò in qualche modo ricadere nel brocardo latino *aut simul stabunt aut simul cadent*, che senza un Governo e senza un rinnovato rapporto fiduciario non c'è Parlamento, specialmente al principio della legislatura, che possa esercitare appieno le proprie funzioni o anche solo perfezionare la costituzione dei propri organi.

** Dottore di ricerca in Stato, persona e servizi nell'ordinamento europeo e internazionale (indirizzo Diritto costituzionale), Università di Bologna

14 B. CARAVITA, *Navigando a vista, con poco vento, senza gps e con il cambio di timoniere durante la regata*, in *Federalismi.it*, 3 aprile 2013, all'indirizzo www.federalismi.it.