

## **Presidenti di Commissione parlamentare “di opposizione”: spunti a partire dal travagliato iter parlamentare del ddl Zan**

ELIA AURELI \*

---

**Sommario:** 1. Le particolarità della XVIII Legislatura. – 2. Ruolo e poteri dei presidenti di Commissione permanente: dualismo o predominanza dell’aspetto politico di Giano? – 3. Quali poteri, formali e sostanziali, per un presidente d’opposizione? L’esempio dell’iter del ddl Zan. – 4. Un nuovo genere di ostruzionismo parlamentare? Verso una maggiore consapevolezza del ruolo politico del presidente di Commissione.

**Data della pubblicazione sul sito:** 25 agosto 2021

### **Suggerimento di citazione**

E. AURELI, *Presidenti di Commissione parlamentare “di opposizione”*: spunti a partire dal travagliato iter parlamentare del ddl Zan, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Dottorando di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei nell’Università degli studi di Trento. Indirizzo mail: [elia.aureli@unitn.it](mailto:elia.aureli@unitn.it).

## 1. La particolarità della XVIII legislatura

La XVIII legislatura presenta notevoli profili di interesse relativi allo studio del diritto parlamentare e del diritto pubblico nel suo complesso. Anche senza considerare le eccezionali evenienze legate al funzionamento del Parlamento durante la pandemia, tema comune a tutti gli ordinamenti<sup>1</sup> e già esaurientemente trattate altrove<sup>2</sup>, la legislatura in corso è stata caratterizzata dall'approvazione di

---

<sup>1</sup> Con riferimento alle soluzioni adottate negli ordinamenti stranieri, soggetti alle medesime criticità in relazione al funzionamento dei propri Parlamenti cfr. C. CERBONE, A. RUSSO, *Il Parlamento durante l'emergenza coronavirus: alcuni spunti dal caso spagnolo*, in *dirittifondamentali.it*, n.2/2020, 4 maggio, pp. 86-104; R. DI CESARE, M. MERCURI, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*, a cura del Servizio studi del Senato, n. 180, marzo 2020; G. POWER, *Can analogue politics work in an era of digital scrutiny? The negative effect of Covid-19 on the informal politics of Westminster*, in *constitution-unit.com*, 22 aprile 2020; M. SCHIRRIPA, *Il ritorno dell'e-voting alla luce della pandemia da Covid-19. Una riflessione sull'esperienza canadese*, in *Federalismi.it*, n.22/2020, pp. 262-277; F. ROSA, *Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione*, in *DPCE online*, 2020, n. 2. Un'ampia raccolta di casi in senso comparato disponibile nel rapporto *Parliaments in emergency mode. How Member States parliaments are continuing with businnes during the pandemic*, a cura dell'European Parliamentary Research Service, aprile 2020, pp. 7 ss.

<sup>2</sup> La dottrina ha ampiamente analizzato l'operato delle istituzioni in relazione all'emergenza pandemica, esaminando tanto l'uso, non sempre pienamente condivisibile, delle fonti normative, quanto le modalità utilizzate per consentire alle Camere di continuare a funzionare garantendo al contempo la piena rappresentatività e sicurezza dei parlamentari. Tra i numerosissimi contributi in merito, con posizioni tra loro spesso divergenti, cfr. S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n.3, 2020, pp. 214 ss.; F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento «telematico»*, in *Federalismi.it*, n.18, 2020, pp. 25 ss.; S. CECCANTI, *Il Parlamento italiano durante la crisi Coronavirus*, in *rivistailmulino.it*, 24 aprile 2020; N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto «a distanza» dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una «re-ingegnerizzazione» dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n.3, 2020, pp. 23-32; A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 2020, pp. 382-385: Numerosi gli interventi di grande interesse all'interno del quaderno 2020 de *Il Filangieri: Il Parlamento nell'emergenza pandemica, Il Filangieri, Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, 2020. Si veda inoltre l'interessante dibattito organizzato il 3 aprile 2020 dal Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, On. G. Brescia, disponibile sul sito di Radio radicale all'indirizzo <https://www.radioradicale.it/scheda/602453/parlamento-aperto-a-distanza-o-in-presenza>.

una riforma costituzionale direttamente relativa al diritto parlamentare<sup>3</sup> (e dalla quale dovrà necessariamente discendere una riforma, più o meno organica, dei regolamenti)<sup>4</sup> nonché da una spiccata instabilità governativa<sup>5</sup>.

Se la caducità dei governi non configura di certo una novità nella forma di governo italiana, si può individuare un elemento di parziale discontinuità nel fatto che si siano susseguite maggioranze sensibilmente differenti, finanche pienamente antitetiche. Ed è quest'ultimo elemento, nello specifico, che rileva ai fini del presente contributo. In particolare, con riferimento allo svolgimento dei lavori in aula e in Commissione, assume particolare importanza il passaggio dal primo al secondo esecutivo guidato da Giuseppe Conte, a cui è seguito l'attuale Governo Draghi. In questo contesto l'unico partito rimasto saldamente all'interno della maggioranza è stato il Movimento 5 Stelle, mentre Lega e Partito Democratico, rispettivamente il secondo e il terzo (quarto, al Senato) gruppo parlamentare per

---

<sup>3</sup> Sul punto, appare particolarmente interessante l'impostazione sostenuta da alcuni Autori, secondo cui tale riforma (e le altre che erano state avanzate, senza esito, ad inizio legislatura) possano contribuire ad un riavvicinamento tra società e classe politica, ormai drammaticamente distanti. Cfr. E. ROSSI, F. BIONDI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni costituzionali*, n.3, 2020, pp. 507-526; G. GRASSO, *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità cui non rinunciare a cuor leggero*, in *Federalismi.it*, n.25, 2020, pp. 1-8.

<sup>4</sup> Tra i molti autori che hanno sottolineato la necessità di un intervento regolamentare a seguito della riforma costituzionale del settembre 2020: N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020, pp. 1-12; G.L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 45 ss.; S. CURRELI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020; L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 131 ss.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2020, pp. 73 ss. L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2020, pp. 355 ss. La necessità di una riforma regolamentare era stata segnalata già in seguito al tentativo di riforma costituzionale fallito nella legislatura precedente: L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Il Filangieri, Quaderno 2016*, Jovene, Napoli, pp. 27-35

<sup>5</sup> Sugli spunti di interesse pubblicistico della legislatura corrente, in relazione in particolare al mutamento di convenzioni e consuetudini costituzionali: G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Pisa, 2019, pp. 134-165; ID. *Convenzioni costituzionali e forma di governo nel primo scorcio della XVIII legislatura: “prove di dialogo” con Antonio Ruggeri*, in *Federalismi.it*, n.18, 2019, pp. 1 ss.

consistenza numerica, hanno invertito il proprio ruolo nel sostegno o nell'opposizione all'esecutivo<sup>6</sup>.

Questi marcati cambiamenti nella composizione della maggioranza di governo hanno portato ad interessanti conseguenze in relazione alle dinamiche interne delle Camere; in particolare l'elaborato intende analizzare il rilevante ruolo assunto, in determinati frangenti, dai presidenti delle Commissioni permanenti<sup>7</sup>. Nel passaggio dal primo al secondo governo Conte, infatti, tutte le Commissioni parlamentari a guida leghista hanno visto passare la presidenza dalla maggioranza all'opposizione. Si tratta di un fenomeno con pochi precedenti, e che mai ha interessato contemporaneamente un numero così ampio di Commissioni<sup>8</sup>.

Il comportamento dei presidenti di Commissione passati all'opposizione, inoltre, consente di gettare uno sguardo sul ruolo e sui poteri propri di questa carica, che emergono in particolar modo nella circostanza di uno scollamento tra l'appartenenza politica di questi e la maggioranza della Commissione.

A tal fine, lo studio del ruolo del presidente e del dualismo che lo caratterizza potrà essere implementato mediante l'analisi del travagliato procedimento in Commissione Giustizia del Senato<sup>9</sup> del disegno di legge recante *'Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità'* (cd. ddl Zan), un caso emblematico in cui la presidenza si è dimostrata contraria alle opinioni espresse dalla maggioranza della Commissione, pur non potendo essere considerata quale *'di opposizione'*, appartenendo il Gruppo Lega-Salvini

---

<sup>6</sup> La Lega, secondo partito per seggi parlamentari, ha vissuto addirittura un triplo cambiamento, passando dalla maggioranza nel Governo Conte I all'opposizione nel successivo Governo; infine, con la formazione dell'esecutivo guidato da Mario Draghi, è tornata all'interno della compagine governativa.

<sup>7</sup> All'interno del presente contributo, per "Commissioni" si intendono le Commissioni permanenti monocamerale istituite agli articoli 22 r.C e 22 r.S.

<sup>8</sup> Erano ben undici le Commissioni presiedute da parlamentari della Lega: alla Camera le Commissioni Bilancio, Ambiente, Trasporti, Attività produttive e Lavoro; al Senato Affari Costituzionali, Giustizia, Finanze, Difesa, Istruzione e Agricoltura. Come si vedrà in seguito (par. 2) la problematica è stata in massima parte risolta mediante il rinnovo biennale delle Commissioni; sono rimaste all'opposizione, in particolare in quota leghista, soltanto due presidenze, quelle della II e della IX Commissione del Senato. Con le dimissioni del II governo Conte e il giuramento del governo Draghi, inoltre, la Lega è tornata formalmente all'interno della maggioranza che sostiene l'esecutivo, risolvendo, almeno formalmente, la questione delle presidenze d'opposizione (cfr. par. 3).

<sup>9</sup> L'*iter* istruttorio relativo al disegno di legge in parola non è ancora terminato al momento in cui il presente contributo viene elaborato; quanto riportato di seguito si ferma, pertanto, a quanto avvenuto fino al mese di giugno 2021.

Premier - Partito Sardo d'Azione (di seguito denominato soltanto ‘Lega’) alla maggioranza di governo<sup>10</sup>.

Ciò consentirà infine di trarre delle conclusioni in merito alla figura del presidente di Commissione, evidenziando alcune criticità e differenze tra quanto previsto dai regolamenti parlamentari e quanto effettivamente avvenuto a livello sostanziale, aprendo così ad una riflessione circa la possibile ridefinizione della disciplina regolamentare.

## **2. Ruolo e poteri dei presidenti di Commissione permanente: dualismo o predominanza dell’aspetto politico di Giano?**

È opportuno, in primo luogo, inquadrare compiutamente il ruolo del presidente di Commissione e i poteri assegnatigli dai regolamenti parlamentari.

Con riferimento al ruolo all’interno della Commissione<sup>11</sup> che presiedono, la dottrina opera normalmente un richiamo a quanto argomentato in relazione ai Presidenti d’Assemblea<sup>12</sup>. Come noto, infatti, il principio guida per la

---

<sup>10</sup> Cfr. par. 3

<sup>11</sup> “Il ruolo delle Commissioni parlamentari è un indicatore del concreto funzionamento del sistema di governo: le previsioni scritte (di prevalente derivazione parlamentare) e la prassi rivelano aspetti interessanti del processo di decisione politica” M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 4, 2007, p. 1035. V. anche V. BALDINI (a cura di) *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Satura Editrice, Napoli, 2006.

<sup>12</sup> La discussione dottrinale sul ruolo dei Presidenti d’Assemblea parlamentare è risalente e caratterizza tanto l’ordinamento italiano quanto gli ordinamenti stranieri. Sul punto, con riferimento al caso italiano, *ex multis*: G. G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVI, Treccani, Roma, 1991, pp. 11-45; A. TORRE, *Il magistrato dell’assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2000; A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2002; E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Atti del seminario di studio, 17 marzo 2006, Luiss University Press, Roma, 2007, pp. 11-29; A. MANZELLA, *I Presidenti delle Camere nella Costituzione e nella prassi costituzionale*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013*, Jovene, Napoli, 2013, pp. 298 ss. Importanti spunti comparati in: S. BACH, *The Office of Speaker in Comparative Perspective*, in *Journal of Legislative Studies*, 3, 1999, pp. 239 ss.; A. DI GIOVINE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei Presidenti delle Camere*, in AIC, *Annuario 2000, Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, pp. 375 ss.; G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Il Mulino, Bologna, 2006; M. IACOMETTI, *L’organizzazione interna dei Parlamenti*, Carocci, Roma, 2010 pp. 47 ss. Sul ruolo assunto della Presidenza di Assemblea parlamentare rispettivamente nel Regno Unito, in Francia e

composizione delle Commissioni è quello di rappresentanza proporzionale tra i gruppi parlamentari presenti in ciascuna Camera<sup>13</sup>, facendole assomigliare ad

---

in Spagna: W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford University Press, 2001 (orig. 1867), pp. 99-128; P. LAUNDY, *The Office of Speaker*, Cassell, London, 1964, pp. 137 ss. B. BOOTHROYD, *The Role of the Speaker in the 20th Century*, in *The Parliamentary History Yearbook Trust*, 2010, pp. 136 ss.; Y. GUCHET, *Droit Parlementaire*, Économica, Paris, 1996, pp. 42 ss.; E. MANCISIDOR ARTARAZ, *Función y potestades de la presidencia parlamentaria*, in *Parlamento y derecho*, Vitoria Gasteiz, 1991, pp. 155-233.

<sup>13</sup> Il problema che si pone è quello di bilanciare la composizione proporzionale delle Commissioni rispetto ai Gruppi con la necessità di garantire che i rapporti tra maggioranza e opposizione presenti in Assemblea siano tali anche in Commissione. Il bilanciamento tra il principio di rappresentatività (diritto per i Gruppi ad essere rappresentati in ogni Commissione, da cui discende la possibilità, al Senato, per i Gruppi con meno membri rispetto al numero di Commissioni, di nominare uno stesso parlamentare in più di una di esse, fino a tre) e quello di proporzionalità deve essere trovato tenendo ferma la necessità di garantire il rispetto, in Commissione, dei rapporti tra maggioranza e opposizione presenti in Assemblea. Il punto è stato affrontato in particolare dalla giunta per il regolamento del Senato nel corso della XVI legislatura. Cfr. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto sommario, Senato della Repubblica*, 11 ottobre 2011, p. 5. La necessità di garantire il mantenimento dei rapporti tra maggioranza e opposizione all'interno delle Commissioni è stata da ultimo esplicitata dalla riforma del regolamento del Senato del 2017 (spec. art. 21 r.S.). Sul punto cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n.1, 2018, p. 18. Gli autori evidenziano inoltre come tale modifica rappresenti un rafforzamento sul piano delle fonti di un principio già espresso nel già citato parere della Giunta per il regolamento del Senato. Sul punto sembra probabile che si debba tornare a riflettere in relazione alla riforma costituzionale che ha ridotto il numero di parlamentari, in quanto si profila come ancor più complesso armonizzare le esigenze di rappresentanza globale dei gruppi e di proporzionalità con il *plenum* dell'Assemblea, in particolare al Senato. Per far fronte a tale eventualità non è da escludere la necessità di attuare una riforma organica dei regolamenti, che possa mettere in discussione o il numero di Commissioni permanenti (riducendole), o la regola generale per cui ogni parlamentare debba appartenere ad una sola Commissione. Si veda in proposito il dibattito svolto nella Giunta per il regolamento della Camera del 8 ottobre 2019, in cui Presidente della Camera ha evidenziato le medesime criticità: “[...] ad esito della seconda deliberazione della Camera sulla proposta di legge costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, prevista la prossima settimana, sarà necessario procedere tempestivamente ad un'analisi degli effetti della riforma costituzionale sul piano regolamentare.” In particolare, con riguardo alle Commissioni permanenti, “dovrà essere valutato se la riduzione complessiva del numero dei deputati non renda opportuna una riduzione del numero degli attuali organi [...] attraverso possibili accorpamenti, sia al fine di mantenere una composizione numerica simile a quella attuale, sia per procedere ad una razionalizzazione delle competenze, come da più parti, anche in passato, richiesto. [...]”. Tali considerazioni venivano condivise in

“*Assemblee in miniatura*”<sup>14</sup>. Vi è, quindi, un evidente parallelismo nella posizione delle due Presidenze, con riferimento tanto al loro ruolo di garanzia di buon andamento dei lavori e di corretta applicazione delle norme regolamentari, quanto al fisiologico legame di tipo politico con il Gruppo di provenienza, che, per quanto attenuato, tende a permanere<sup>15</sup>. Anche in questo caso, quindi, si potrebbe ricondurre il dualismo della figura presidenziale, divisa tra incarico istituzionale di garanzia e ruolo politicamente connotato, alla nota metafora del Giano bifronte<sup>16</sup>. Tuttavia, tanto la prassi applicativa quanto, come si vedrà di seguito, alcuni passaggi degli stessi regolamenti, mostrano come in questo caso vi sia una più marcata incidenza del legame con il gruppo parlamentare di appartenenza.

Le somiglianze con quanto previsto per i Presidenti d’Assemblea sono particolarmente evidenti con riferimento alle procedure di elezione. Ciascuna

---

linea di principio dagli altri membri della Giunta. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, 3 ottobre 2019, XVIII, pp. 4 ss.

<sup>14</sup> F. BRUNO, *Le Commissioni parlamentari in sede politica*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 35. Sul principio di proporzionalità come criterio tendenziale di composizione delle Commissioni, anche in prospettiva comparata, si veda C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, pp. 94 ss.

<sup>15</sup> Sul tema dell’imparzialità o del ruolo politico dei Presidenti d’Assemblea, la dottrina è tendenzialmente unanime nel riconoscere l’esistenza di entrambi gli aspetti: “Considerando la posizione del presidente di assemblea parlamentare, si può forse affermare che una delle più indovinate definizioni del suo ruolo [...] è quella secondo la quale il presidente di molte camere europee [...] assume una posizione di equilibrio, mediazione e centralità, che lo pone però, non neutralmente al di fuori (modello Westminster), né politicamente a capo dell’assemblea (modello congressuale statunitense) bensì al centro di questa”. M. IACOMETTI, *L’organizzazione interna dei Parlamenti*, cit., p. 53. Non altrettanto condivisi sono, invece, i giudizi in merito al legame tra Presidenza e maggioranza di governo. Sul punto, cfr. A. TORRE, *Il magistrato dell’assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, cit., p. 73; F. BILANCIA, *L’imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, I, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 334 ss.; S. LABRIOLA, *Il Presidente di assemblea parlamentare. Il caso italiano dopo l’introduzione della legge elettorale maggioritaria*, in *Quaderno n. 12 – Seminario 2001, a cura dell’Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, 2002, p. 92.

<sup>16</sup> L’immagine del Giano bifronte è utilizzata, sottolineando il fatto che anche all’estero vi sia questa ambivalenza, in E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA, E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 84 ss. La metafora è stata ripresa in molte opere, cfr. A. TORRE, *Il magistrato dell’Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, cit., 2000, p. 313; M. IACOMETTI, *I presidenti di assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 8 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei presidenti delle Camere tra soggetti politici ed arbitri imparziali*, cit., pp. 43-60.

Commissione elegge il proprio presidente nella prima riunione della legislatura. Alla Camera avviene con votazione a scrutinio segreto, ed è richiesta la maggioranza assoluta dei voti. Nel caso nessuno raggiunga tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità è proclamato eletto o entra in ballottaggio l'anziano come deputato e, tra deputati di pari anzianità, il più anziano per età. (Art. 20 r.C).

Al Senato, invece, sono utilizzate le stesse modalità d'elezione del Presidente d'Assemblea: maggioranza assoluta dei componenti, e, se non è raggiunta nei primi due scrutini si procede, il giorno successivo, ad un terzo scrutinio in cui è sufficiente la maggioranza assoluta dei presenti. Qualora, anche in questo caso, nessuno avesse raggiunto la maggioranza richiesta, si procede al ballottaggio tra i due candidati più votati nel precedente scrutinio. Nel caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio l'anziano come senatore e, tra senatori di pari anzianità, il più anziano per età. (art. 27 R.S)<sup>17</sup>. In entrambi i casi, l'ufficio di presidenza, composto da due vicepresidenti e altrettanti segretari, è eletto immediatamente dopo il presidente con le medesime modalità.

I regolamenti parlamentari suggeriscono una tempestiva composizione delle Commissioni -e, di conseguenza, dei loro uffici di presidenza-, di poco successiva all'elezione del Presidente d'Assemblea<sup>18</sup>. È significativo che invece ciò avvenga, per prassi, solo dopo la formazione del Governo; le uniche eccezioni si sono verificate nella VII, VIII e XI legislatura<sup>19</sup>. Tale fenomeno è conseguenza

---

<sup>17</sup> Di norma è raggiunta la maggioranza assoluta nel corso della prima votazione, anche per il fatto che si tende a individuare preventivamente, in sede di accordo tra i gruppi parlamentari, quali debbano essere i candidati alla presidenza, ed agli uffici di presidenza, di ciascuna Commissione. Sul punto si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Diritto parlamentare*, III ed., 2018, pp. 149-150.

<sup>18</sup> Si osservi in particolare la distinzione operata dalla Presidente Boldrini nel corso della riunione della Giunta per il Regolamento del 11 aprile 2013 tra composizione della Commissione, con l'individuazione dei deputati che ne sono membri, e la costituzione della medesima che, invece, si determina con l'elezione del presidente e dell'ufficio di presidenza. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto sommario, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni, Camera dei deputati*, XVII, 11/04/2013, pp. 15 ss.

<sup>19</sup> In merito alla formazione delle Commissioni in assenza di un esecutivo è di particolare interesse il precedente della XI legislatura, in cui la necessità di operare la conversione di una serie di decreti legge in scadenza ha portato alla decisione di formarle prima che fosse individuata, e nominata, la compagine ministeriale. In tale proposito va comunque osservato come la maggior parte di esse non abbia iniziato la propria attività prima del 28 giugno 1992, data di insediamento del primo Governo Amato. In tale frangente, inoltre, è emersa con chiarezza l'esistenza di un collegamento tra la distribuzione degli incarichi in seno alle Commissioni e la composizione del Governo. Sul punto cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.* p. 149 Si segnala, infine, come sia andata affermandosi, a partire dalla XIV



dell'interconnessione politica e 'personale' esistente tra la scelta di coloro che andranno a ricoprire incarichi all'interno dell'esecutivo e coloro che verranno designati a comporre le Commissioni<sup>20</sup>. Anche le ultime due legislature hanno mantenuto la prassi in parola; in conseguenza di ciò, le difficoltà incontrate dalle diverse forze politiche per individuare una maggioranza parlamentare capace di esprimere un Governo hanno portato alla costituzione delle Commissioni soltanto diversi mesi dopo l'avvio della legislatura<sup>21</sup>. In entrambi i casi, i partiti che nel corso

---

legislatura, la prassi per cui, in caso vi siano difficoltà nell'individuazione della maggioranza di governo, venga istituita una Commissione speciale ex art. 22 R.C e 24 R.S. “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”. Nella XVII e XVIII legislatura si è inoltre riscontrato il discostamento dalla prassi per quanto riguarda l'individuazione delle presidenze di tali 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.” E. LATTUCA, *La Commissione speciale per l'esame degli atti del Governo come strumento ordinario di avvio della legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.4, 2018, p. 1. Sull'opportunità di costituire una Commissione speciale per l'esame degli atti del Governo in luogo ad una tempestiva costituzione delle Commissioni, si veda inoltre il dibattito svoltosi il 26 giugno 1979 all'avvio dell'VIII legislatura. Le tesi avanzate dai deputati intervenuti in tal sede ricalcano, sostanzialmente, le argomentazioni ancora oggi utilizzate dalla dottrina per analizzare tale problematica. In quell'occasione, il fatto che la discussione sia stata svolta ancor prima della definitiva costituzione dei Gruppi parlamentari permise all'allora Presidente Iotti di evitare una decisione sul merito della questione, impegnandosi però affinché le Commissioni venissero costituite in “con celerità”. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto Sommario*, 26/06/1979, VIII, pp. 89 ss.

<sup>20</sup> Ciò è dovuto anche alla previsione della necessaria sostituzione dei membri della Commissione che fossero chiamati a far parte del Governo. All'articolo 19, comma 3, r. C., è previsto che “Ogni Gruppo sostituisce [...] i propri deputati che facciano parte del Governo in carica con altri appartenenti a diversa Commissione”. Analogamente, l'articolo 21, comma 4, r.S. dispone che “Il Senatore chiamato a far parte del Governo è, per la durata della carica, sostituito dal suo Gruppo nella Commissione con altro Senatore, il quale continua ad appartenere anche alla Commissione di provenienza”.

<sup>21</sup> Le elezioni parlamentari si sono infatti svolte il 4 marzo 2018. Il risultato elettorale, che, come noto, non ha consentito ad alcun partito o coalizione presentatisi alle elezioni di ottenere una maggioranza idonea a sostenere un esecutivo, ha portato ad una lunga fase di consultazioni (con ben quattro mandati, esplorativi o pienamente votati alla formazione di un esecutivo) terminata soltanto il 1° giugno 2018, con la nomina del I Governo Conte. Solo alla fine di giugno, quasi quattro mesi dopo le elezioni, si sono formate le Commissioni

delle trattative per la formazione del Governo si rendevano conto che, con probabilità sempre crescenti, si sarebbero collocate all'opposizione, hanno sollecitato la costituzione delle Commissioni prima della nomina dell'esecutivo, motivando l'istanza con l'esigenza di rendere immediatamente "operativo il Parlamento" e ribadendo la non necessaria correlazione tra formazione del Governo e costituzione delle Commissioni<sup>22</sup>.

---

parlamentari. Cfr. C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2018, pp. 1-10; C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 360-375.

<sup>22</sup> Si veda in particolare come, proprio il giorno successivo al definitivo fallimento delle trattative per la formazione di un governo sostenuto da Movimento 5 Stelle e Partito Democratico, quello che si andava delineando come il principale partito di opposizione ritenesse inaccettabile il ritardo nella formazione delle Commissioni. In un "post" pubblicato sul proprio principale canale di comunicazione, il sito [www.beppegrillo.it](http://www.beppegrillo.it), del 28 marzo 2013, si legge "[...] si rallenta qualunque processo decisionale e operativo spostando sine die la istituzione delle Commissioni senza alcun motivo [...]" Redazione, *Il blog di Beppe Grillo*, 28/03/2013. <http://www.beppegrillo.it/il-parlamento-e-sovrano-sipuofare/>. Tale istanza è stata ripresa anche in sede parlamentare. Si veda in particolare la seduta della Giunta per il regolamento del 11 aprile 2013, ove il Presidente del Gruppo del Movimento 5 Stelle ha posto all'attenzione della giunta la questione della formazione delle Commissioni. In quella sede il deputato Toninelli ha dichiarato la non ulteriore indifferibilità della costituzione delle Commissioni, richiamandosi a quanto disposto dall'art. 72 della Costituzione e dagli articoli 19 e 20 del regolamento della Camera, evidenziando in particolar modo come il criterio decisivo per la composizione delle stesse sia quello della proporzionalità, di per sé idoneo a garantire il rispetto del rapporto tra maggioranza e opposizione. Altri criteri, a suo parere, non troverebbero riconoscimento autonomo nei regolamenti, né sarebbero in alcun modo utilizzabili per modificare il principio della proporzionalità. La Presidente Boldrini, pur ritenendo la questione di sicuro interesse, e le motivazioni addotte dal deputato "né banali, né irragionevoli", sottolineava che: "L'immediata composizione delle Commissioni non comporterebbe, in ogni caso, la loro piena operatività [...]. Per prassi consolidata [...] durante i periodi di crisi di governo e fino a quando non si ricostituisca la fisiologia del rapporto fiduciario Parlamento-Governo, si interrompe l'attività legislativa, di indirizzo e di controllo delle camere. [...] Le Commissioni, ove pure costituite, avrebbero un campo d'azione limitato, dati i vincoli sopra indicati. Altro elemento è costituito dalla prassi delle ultime 5 legislature, [...] che ha sempre visto avvenire la costituzione delle Commissioni permanenti dopo la formazione del Governo e dopo la votazione della fiducia." GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *op.cit.*, pp. 15 ss. Sul punto v. anche C. FASONE, *La mancata costituzione delle Commissioni permanenti all'inizio della XVII legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, n.3, 2013, pp. 406 ss. Il tema si è riproposto anche nella legislatura successiva (v. nota precedente), ed anche in questo contesto è stato il partito che si delineava come escluso dalla maggioranza di governo a sollecitare una celere composizione delle Commissioni. Il 15 maggio 2018 l'allora Capogruppo del PD Graziano Delrio ha dichiarato, in una

La prassi dimostra come la nomina dei presidenti di Commissione abbia infatti una forte rilevanza politica, e dipenda dagli accordi intercorrenti tra le varie componenti della maggioranza<sup>23</sup>. In particolare, si può osservare come esista una convenzione costituzionale volta a garantire all’opposizione la guida degli organi parlamentari di controllo<sup>24</sup>, e a riservare alla maggioranza la presidenza di tutte le Commissioni con poteri legislativi<sup>25</sup>.

---

conferenza stampa convocata per l’occasione: “La prima emergenza da affrontare è quella della regolare attività parlamentare: chiediamo al Presidente della Camera di far entrare in attività da subito le Commissioni permanenti” G. DELRIO, *conferenza stampa*, 15/05/2018, disponibile online all’indirizzo

<https://www.facebook.com/partitodemocratico/videos/10155904317761896/?t=462>.

La questione, in questo caso, non è stata sollevata all’interno dei competenti organi parlamentari.

<sup>23</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Diritto Parlamentare*, cit., p. 124.

<sup>24</sup> Sono convenzionalmente attribuite alle opposizioni le presidenze della Giunta delle elezioni e della Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera, così come la presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato e della Commissione bicamerale per l’indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Nel caso del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) la convenzione è stata formalizzata all’art. 30, comma 3, della legge n.124 del 2007, il quale prevede che il Presidente sia “eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione e per la sua elezione è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti”. In riferimento a questi organi, e al COPASIR in particolare, i numerosi cambiamenti nella composizione degli esecutivi della presente legislatura hanno causato non poche difficoltà, imponendo diverse sostituzioni dei presidenti in conseguenza dell’approdo dei partiti di riferimento all’interno della maggioranza di governo. Da ultimo, in conseguenza dell’amplissima fiducia concessa al Governo Draghi (535 voti alla Camera, 262 al Senato), è disceso che, per la quasi totalità delle presidenze di detti organi di garanzia e controllo, dovessero essere eletti esponenti di Fratelli d’Italia, sostanzialmente unico partito di opposizione.

<sup>25</sup> La convinzione relativa all’esistenza di una convenzione costituzionale che riservi alla maggioranza la presidenza delle Commissioni permanenti emerge con chiarezza dalle dichiarazioni di alcuni esponenti politici in merito alle mancate dimissioni dei presidenti appartenenti al Gruppo Lega in corrispondenza delle dimissioni del I Governo Conte. In tal senso la Senatrice Malpezzi, Vicepresidente del gruppo PD al Senato (Presidente dal 25 marzo 2021), affermava su Twitter il 29 agosto 2019: “i leghisti non hanno alcuna intenzione di lasciare le presidenze delle 11 Commissioni che spettano alla maggioranza” <https://twitter.com/simonamalpezzi/status/1167123848619315200?lang=ar> Cfr. M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, cit., p. 1045. Il monopolio della maggioranza di governo sulle presidenze di Commissione è un dato costante di molti ordinamenti caratterizzati dall’esistenza di un rapporto fiduciario tra vertice dell’esecutivo e maggioranza parlamentare. C. FASONE, *Presidente di Assemblea e presidenti delle Commissioni permanenti*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI

Gli accordi tra i Gruppi di maggioranza per la divisione delle presidenze avvengono sulla base di tre fattori distinti. Innanzitutto, logicamente, viene considerata la consistenza numerica dei Gruppi stessi. In secondo luogo, si tende ad evitare che siano assegnate al medesimo gruppo le presidenze di due Commissioni analoghe nelle due Camere<sup>26</sup>, in modo da garantire una certa forma di controllo politico interno alla maggioranza stessa (secondo un'impostazione che dà per certa la formazione di governi di coalizione, o comunque sostenuti da una pluralità partiti eterogenei). Infine, per la medesima ragione, nonché per rafforzare il controllo del Parlamento sull'esecutivo, si tende ad evitare, se possibile, che il presidente della Commissione appartenga allo stesso partito del ministro di riferimento. Nel complesso, in governi di coalizione<sup>27</sup>, ogni Ministro dovrà interfacciarsi con almeno un presidente di Commissione appartenente ad una forza politica diversa dalla propria<sup>28</sup>, analogamente a quanto avviene nelle relazioni tra i Ministri e i propri Sottosegretari.

È quindi possibile affermare che vi sia sempre stata una netta correlazione tra maggioranza di governo e presidenze delle Commissioni permanenti; la prassi di assegnarle ad esponenti dei partiti di maggioranza è rimasta ferma fin dalle prime legislature. Anche nella piena vigenza della convenzione costituzionale che prevedeva l'assegnazione della Presidenza di una delle due Camere (per prassi, quella della Camera dei Deputati) ad un membro del primo partito di opposizione, era molto raro che il medesimo ragionamento fosse applicato anche in

---

(a cura di), *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 155-185.

<sup>26</sup> Ciò vale, in special modo, con riferimento alle Commissioni a cui sono attribuiti ruoli particolarmente importanti (su tutte, I e V) o con competenze particolarmente delicate in relazione a materie legate all'indirizzo politico del Governo. Sull'importanza e la delicatezza del ruolo di talune Commissioni cfr. L. ELIA, *Commissioni Parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 895 ss.; C. BERGONZINI, *I lavori in Commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2005, pp. 787-806; M. IACOMETTI, *L'organizzazione interna dei Parlamenti*, cit., p. 23-24. Nello specifico, sulla Commissione bilancio "chiamata per regolamento a rendere il proprio parere sui profili di copertura finanziaria anche all'assemblea": M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, cit., pp. 1039-1041; sull'importanza dei pareri della Commissione affari costituzionali ID., pp. 1047-1048.

<sup>27</sup> Ciò assume particolare rilievo in quegli esecutivi in cui vi è un partito in netta maggioranza all'interno della coalizione governativa.

<sup>28</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Diritto Parlamentare*, cit., p. 124 "l'elezione dei presidenti di commissione è strettamente legata agli equilibri politici della formazione del gabinetto: [...] in generale si cerca di evitare, per ragioni di equilibrio proprie dei governi di coalizione che caratterizzano l'esperienza italiana, che i presidenti di commissione appartengano alla medesima forza politica del ministro che devono 'controllare'".

Commissione<sup>29</sup>. Ciò rafforza ulteriormente l’affermazione per cui in questo caso il legame con la compagine governativa sia più stretto rispetto a quello che lega presidenti di Assemblea e partiti di maggioranza<sup>30</sup>: il volto politico di Giano è più accentuato di quello di garanzia e controllo.

Ciò si spiega guardando alle funzioni delle Commissioni permanenti, le quali, a differenza di quelle speciali, o di inchiesta, hanno innanzitutto il compito di portare avanti l’istruttoria normativa all’interno del procedimento legislativo<sup>31</sup>; una funzione da attuare in sinergia con il Governo, per mezzo di un dialogo si suppone costruttivo. Risponde quindi a caratteri di razionalità che la Commissione, così come è formata in maniera proporzionale alla composizione della camera di riferimento, sia anche presieduta da un esponente della maggioranza.

Per questi motivi risulta allora molto difficile trovare dei precedenti parlamentari in cui si sia manifestata una presidenza di opposizione: l’analisi delle ultime legislature mostra come tale ipotesi non si sia mai verificata, in particolare per quanto riguarda il primo esecutivo nominato a seguito delle elezioni

---

<sup>29</sup> Una delle rarissime eccezioni riguarda la VII legislatura, in cui la presidenza della I Commissione della Camera è stata affidata a Nilde Iotti, deputata del PCI, all’interno del cd. compromesso storico che ha dato vita al III Governo Andreotti.

Nel corso delle legislature successive è stato talvolta sostenuto, da parte delle opposizioni, che sarebbe stata auspicabile la previsione di una quota di presidenze di Commissione riservate alle minoranze parlamentari, così come accadeva per le Presidenze di Assemblea. L’istanza, tuttavia, non ha avuto seguito sostanziale; al contrario “sempre più si è accentuato il carattere ‘fiduciario’ più che ‘rappresentativo’ di certe forze politiche della carica di presidente della Commissione”. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 286.

<sup>30</sup> Formalmente, tuttavia, la figura presidenziale rimane al di fuori dei rapporti politici e del confronto tra maggioranza e opposizione. La questione è stata posta esplicitamente nel corso della XII legislatura, con riferimento alla presidenza della Commissione antimafia. In risposta all’ipotesi, sollevata da alcuni membri della Commissione, di istituire una sorta di voto di sfiducia al presidente della Commissione, i Presidenti delle Camere hanno ribadito (v. seduta della Commissione d’inchiesta antimafia del 8 marzo 1995) l’estraneità del ruolo presidenziale a dinamiche di questo genere, affermando che esso mantiene “un carattere eminentemente neutrale, di garanzie e di arbitrato tra le parti” e che svolge funzioni “insuscettibili di valutazioni fondate sul rapporto fiduciario”. Hanno dunque ritenuto inammissibile l’introduzione di meccanismi “che implicino la sfiducia al presidente di Commissione e ne chiedano le dimissioni”. Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 286.

<sup>31</sup> L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico F. Serafini*, 1961, 44 ss.; C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., pp. 85 ss.; M. IACOMETTI, *L’organizzazione interna dei Parlamenti*, cit., pp. 23 ss.; S. CURRERI, *Le maggioranze cambiano i presidenti di Commissione restano. Come risolvere il potenziale conflitto*, in *LaCostituzione.info*, 31 agosto 2019.

politiche<sup>32</sup>. In altre parole, nel momento in cui si formano le Commissioni, si è quasi sempre affidata la loro presidenza ad esponenti della maggioranza.

Ciò, tuttavia, non esaurisce i casi di studio, in quanto il fenomeno, estremamente frequente, di dimissioni dell'esecutivo e nascita di un nuovo governo nel corso della medesima legislatura potrebbe ben portare alla conseguenza di presidente di opposizione "sopravvenuta". Perché ciò accada è necessario un cambio nella composizione della compagine governativa, quando almeno un partito politico fuoriuscito dalla maggioranza si era visto in precedenza assegnata la presidenza di almeno una Commissione.

Si comprende, pertanto, come mai, nel corso delle prime XI legislature repubblicane, a fronte dell'estrema fragilità degli esecutivi<sup>33</sup> ciò sia accaduto con estrema sporadicità: alle dimissioni del Governo seguiva di norma la fiducia ad un esecutivo sostenuto dalla medesima maggioranza, o una assai simile; i partiti di governo rimanevano sostanzialmente gli stessi, mentre a cambiare era la sola composizione del Governo. In tale situazione la presidenza delle Commissioni rimaneva quindi all'interno della maggioranza, nonostante le frequenti crisi di governo.

Il fenomeno assume maggiore rilevanza a partire dalla XII legislatura, in cui le crisi di governo hanno talvolta portato alla nascita di esecutivi sostenuti da maggioranze sensibilmente differenti rispetto a quelle del precedente. Ciò è avvenuto sia con la formazione dei cd. Governi tecnici sia -e questo è il caso di maggiore interesse- con la nascita di governi pienamente 'politici'<sup>34</sup> appoggiati da

---

<sup>32</sup> Nel corso delle ultime quattro legislature non si segnalano casi in cui, in relazione al primo Governo della legislatura, siano stati eletti presidenti di Commissione provenienti da Gruppi estranei alla maggioranza.

<sup>33</sup> Come noto, nel corso delle prime XI legislature repubblicane (1948-1994) si sono avvicendati ben cinquanta esecutivi.

<sup>34</sup> Come è stato correttamente argomentato, è improprio sostenere che esistano governi 'non politici', in quanto anche i governi cd. tecnici devono comunque ottenere la fiducia parlamentare per potersi insediare e sono titolari dell'indirizzo politico del Paese. Pertanto, il riferimento in esame si riferisce a quegli esecutivi caratterizzati da una maggioranza sensibilmente differente da quella del precedente governo per motivi di opportunità politica e di accordi tra i partiti. Quando si parla di cd. governi tecnici, invece, si intendono solitamente esecutivi sorti dalla volontà -spesso più o meno direttamente riconducibile al Presidente della Repubblica- di affidare a personalità estranee alla politica in senso stretto il compito di guidare il governo in una situazione emergenziale o di crisi. Sul punto, *ex multis*, cfr. G.G. FLORIDIA, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Corr. giur.*, n. 1, 1994, p. 261-266; S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, p. 118; G. MAESTRI, *Il Governo Dini: una maggioranza 'a tutti i costi'?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2013, pp. 1-17; F. GIUFFRÈ, I. A. NICOTRA, *L'eccezionale 'bis' del Presidente della Repubblica Napolitano*, Giappichelli,

maggioranze inedite. L’esperienza della XVIII legislatura porta ben due esempi di questo genere, con il già ricordato passaggio dal primo al secondo governo Conte, nel settembre 2019, e da questi all’esecutivo presieduto da Mario Draghi, dal febbraio 2021.

Nell’analisi del ruolo dei presidenti di Commissione, e in particolare esaminando gli elementi che portano a sostenere la sua maggiore politicità rispetto ai Presidenti di Assemblea, merita certamente una menzione l’unico strumento contemplato dai regolamenti attraverso il quale i membri di ciascuna Commissione potrebbero operare un cambiamento nella presidenza. I regolamenti parlamentari prevedono infatti il rinnovo biennale delle Commissioni<sup>35</sup>; la possibilità di riconfermarne i membri, così come la composizione dell’ufficio di presidenza, comporta anche l’eventualità della rimozione del presidente (o meglio, del suo mancato rinnovo). Si tratta di uno strumento specificamente previsto per le Commissioni, che non trova alcuna analogia con quanto stabilito per il Presidente d’Assemblea<sup>36</sup>. Inoltre, il fatto che il voto non vada motivato comporta che ciò

---

Torino, 2014, pp. 23-74; N. LUPO, I “governi tecnici”. *Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015, pp. 57-120; M. VOLPI (a cura di), *Governo tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, Torino, 2017; N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n.8, 2021, pp. 134-148.

<sup>35</sup> Il rinnovo delle Commissioni permanenti e dei rispettivi uffici di presidenza è previsto ogni biennio, a decorrere dalla data della loro costituzione alla Camera (art. 20.5 r. C.), mentre al Senato è stabilito che avvenga una sola volta, dopo due anni dall’inizio della legislatura (art. 21.7 r. S.).

<sup>36</sup> Nella maggioranza degli ordinamenti la disciplina parlamentare prevede una carica presidenziale di durata pari a quella della legislatura, senza alcuna previsione in merito ad un ‘voto di sfiducia’ o di un potere di rimozione da parte della maggioranza. M. IACOMETTI, *L’organizzazione interna dei Parlamenti*, cit., p. 70. Non si tratta, tuttavia, di un modello privo di eccezioni: sono numerosi gli ordinamenti in cui è stabilito che il Presidente resti in carica per un periodo di tempo inferiore rispetto all’intera legislatura. Ad esempio, il Presidente del *Bundesrat* tedesco è eletto per 1 anno tra i presidenti dei *Land*. Il medesimo termine è previsto in Svizzera, sia per il Consiglio Nazionale che per il Consiglio degli Stati Svizzeri (con divieto di rielezione) e in Belgio, in entrambe le Camere. Resta in carica per un solo anno anche il Presidente di numerosi parlamenti monocamerale europei, quali il *Folketing* in Danimarca, la *D’Chamber* in Lussemburgo, l’*Eduskunta* in Finlandia, lo *Storting* in Norvegia e l’*Althing* in Islanda. La presidenza del *Bundesrat* austriaco è designata con rotazione semestrale, iniziando dalla prima persona indicata nell’elenco dei rappresentanti dei *Land*, e procedendo poi in ordine alfabetico per ciascun *Land*. Ancora, in altri ordinamenti (Slovenia, Brasile, Corea del Sud, Turchia) il Presidente d’Assemblea rimane in carica per metà della legislatura (due anni e sei mesi in Slovenia, due anni negli altri Paesi menzionati). Sul *Bundesrat* Tedesco: M KOTZUR, *Federalism and bicameralism, The German Bundesrat (federal council) as an Atypical model*, in J. LUTHER,

possa avvenire anche per ragioni strettamente politiche, quali ad esempio il mutamento della maggioranza di governo, indicando implicitamente un maggior coinvolgimento del presidente di Commissione<sup>37</sup>.

Risultano in questo senso particolarmente interessanti le dichiarazioni di alcuni presidenti di Commissione passati dalla compagine di governo all'opposizione in occasione della formazione del II Governo Conte, i quali, invitati dalla nuova maggioranza ad abbandonare il ruolo ricoperto, hanno sottolineato in maniera decisa la propria appartenenza politica e contempo la propria volontà di rimanere in carica, rigettando ogni ipotesi di dimissioni<sup>38</sup>.

A riprova del legame tra presidenze e maggioranza di governo si noti come, al momento del richiamato rinnovo biennale delle Commissioni, avvenuto alla Camera e al Senato alla fine di luglio 2020<sup>39</sup>, tutti i presidenti di sopravvenuta opposizione sono stati sostituiti da esponenti dei partiti di maggioranza, ad eccezione della II e della IX Commissione del Senato, le quali hanno confermato le presidenze a guida leghista<sup>40</sup>.

---

P. PASSIGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A Word of Second Chambers*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 275 ss.; Su quello austriaco P. MACCHIA, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Giappichelli, Torino, 2007; G. SCHEFBECK, *Austria*, in G. T. KURIAN (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, I, Fitzroy Dearborn Publishers, Chicago-London, 1998, pp. 38 ss. Per ulteriori approfondimenti sul tema v. M. IACOMETTI, *L'organizzazione interna dei Parlamenti*, cit., pp. 70-90.

<sup>37</sup> Sottolinea Curreri, in merito alla disciplina del rinnovo delle Commissioni permanenti: “Apparentemente si tratta di disposizioni formulate in modo improprio giacché, visto che la legislatura dura cinque anni, il rinnovo avrebbe dovuto essere fissato dopo due anni e mezzo. A ben riflettere, però, l’aver previsto non uno ma due rinnovi risponde maggiormente allo scopo di garantire che la maggioranza politica presente nelle Commissioni e quella dei rispettivi presidenti corrisponda alla maggioranza di governo, la quale come noto può variare in corso di legislatura” S. CURRERI, *Le maggioranze cambiano i presidenti di Commissione restano. Come risolvere il potenziale conflitto*, cit.

<sup>38</sup> In conseguenza del -pienamente legittimo- rifiuto dei presidenti di Commissione leghisti di presentare le proprie dimissioni in conseguenza della nomina di un esecutivo sostenuto da una diversa maggioranza, per quasi un anno ben undici commissioni sono state presiedute da parlamentari d’opposizione (v. nota 8). Si vedano le dichiarazioni a mezzo stampa rilasciate in merito alla vicenda in parola, riportate online all’indirizzo: <https://www.ilsole24ore.com/art/commissioni-11-sono-mano-lega-che-non-fa-passi-indietro-ACBv7zg>.

<sup>39</sup> Le Commissioni parlamentari si sono formate il 21 giugno 2018, con scadenza del mandato il 28 luglio 2020; il voto per il rinnovo delle Commissioni e dei rispettivi uffici di presidenza è avvenuto il 29 luglio 2020.

<sup>40</sup> Si tratta dell’On. Andrea Ostellari, Presidente della Commissione Giustizia del Senato, e dell’On. Gianpaolo Vallardi, Presidente della Commissione Agricoltura e



Un ultimo appunto riguarda la recente modifica del regolamento del Senato. Con la riforma del 2017, infatti, è stata prevista, per il senatore che dovesse abbandonare il gruppo di iniziale iscrizione per iscriversi ad un altro, la decadenza dalle posizioni tipicamente collegate alla propria appartenenza politica (art. 27.3-bis r.S.)<sup>41</sup>. Si tratta di una scelta dettata da politiche ‘anti-trasformismo’, per porre un argine al fenomeno dei cambiamenti di gruppo parlamentare, che aveva raggiunto numeri assai rilevanti nelle precedenti legislature<sup>42</sup>. Tra le misure in

---

produzione agroalimentare del Senato, in carica dal 21 giugno 2018 al 28 luglio 2020 e confermati dal 29 luglio 2020.

<sup>41</sup> “I componenti dell'Ufficio di Presidenza che entrano a far parte di un Gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadono dall'incarico. Tale disposizione non si applica quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari”, art. 27, comma 3-bis, r.S.

<sup>42</sup> Col termine ‘trasformismo’ si indica, in un’accezione negativa, l’eventualità che un parlamentare abbandoni il proprio Gruppo di appartenenza, iscrivendosi ad un altro o entrando a far parte del Gruppo misto. Il fenomeno ha effettivamente assunto proporzioni allarmanti nelle ultime legislature, ed in particolar modo nella XVII: dal 2013 al 2018 sono avvenuti infatti ben 546 cambi di gruppo (310 alla Camera, 236 al Senato, rispettivamente il 32,7% e il 43,4% dei membri di ciascuna Camera). Nella XVI legislatura i numeri, seppur molto alti, erano stati più contenuti, con 261 cambi di gruppo (165 alla Camera, 96 al Senato). Ciò non è dovuto soltanto al passaggio di singoli -o piccoli gruppi di- parlamentari da un Gruppo ad un altro, ma anche alle numerose scissioni interne ai partiti che si sono verificate nel corso della XVII legislatura (si pensi ad Articolo 1-Movimento democratico e progressista, poi Liberi e Uguali, nato dal Partito Democratico, e al Nuovo Centro Destra, poi diventato Alternativa Popolare, nato da una scissione interna a Forza Italia). Proprio al fine di evitare questa seconda ipotesi -incidere sulla libertà dei parlamentari di iscriversi ad un gruppo diverso da quello di originaria collocazione sarebbe stato in evidente contrasto con l’art. 67 Cost.- la riforma del regolamento del Senato del 2017 ha previsto, all’art. 14, comma 4, che “Ciascun Gruppo dev’essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di Senatori”. Tale previsione sembra aver sortito solo parzialmente gli effetti desiderati, in quanto nuovi gruppi parlamentari sono stati effettivamente formati, con una sostanziale elusione della disposizione regolamentare. Sul punto si veda: E. LA FAUCI, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2020, pp. 54 ss. S. CURRERI, *Un Parlamento che non sa rispettare le regole che si è dato*, in *LaCostituzione.info*, 28 gennaio 2021; ID, *L’ultimo strappo*, in *LaCostituzione.info*, 19 febbraio 2021. Al contempo, il numero di cambi di gruppo nel corso della XVIII legislatura, per quanto considerevolmente ridotto rispetto alla precedente, è rimasto elevato, attestandosi a 259 tra Camera e Senato e interessando un totale 203 di parlamentari (dati aggiornati al 30 giugno 2021).

qualche modo sanzionatorie nei confronti dei senatori che dovessero abbandonare il gruppo parlamentare è stata prevista, quindi, la decadenza dalla presidenza o vicepresidenza di Commissione<sup>43</sup>. Viene in questo modo ulteriormente sottolineata la correlazione esistente tra questi incarichi e l'appartenenza ad un determinato gruppo parlamentare: a differenza di quanto accade per il Presidente d'Assemblea, quindi, con l'elezione non viene meno tale legame. Se così fosse, come infatti avviene con riferimento alla presidenza di Camera e Senato, non si comprenderebbe il senso della decadenza dal ruolo di presidente della Commissione ove il parlamentare decidesse di abbandonare il gruppo di appartenenza.

### **3. Quali poteri, formali e sostanziali, per un presidente d'opposizione? L'esempio dell'iter del ddl Zan**

Una volta inquadrata la figura del presidente di Commissione dal punto di vista del dualismo tra funzione di garanzia del buon funzionamento e ruolo strettamente politico, è opportuno approfondire il tema dei poteri che i regolamenti e le prassi parlamentari le assegnano<sup>44</sup>, in modo da comprendere come, e con quale intensità, possa incidere sull'effettivo funzionamento della Commissione stessa (in particolare, qualora fosse collocato tra i gruppi d'opposizione o, comunque, fosse contrario all'approvazione del provvedimento in discussione).

La *ratio* generale che ispira la fase interna alle Commissioni dell'*iter* legislativo, a prescindere da quale procedimento di sia inteso utilizzare, rimane quella della Commissione quale 'Assemblea in miniatura', pertanto le decisioni vengono di norma prese dai suoi membri a maggioranza. Pertanto, al presidente non è attribuito alcun potere di veto o di ingerenza diretta sull'approvazione o meno dei disegni di legge che la Commissione sta esaminando.

Tuttavia, vi sono alcune funzioni che gli consentono, nel caso in cui volesse opporsi ad un disegno di legge a cui la maggioranza è favorevole, di ostacolarne o di ritardarne l'approvazione.

---

<sup>43</sup> Ironicamente, proprio nella legislatura in cui è divenuta operativa la riforma del regolamento del Senato che ha previsto il decadimento automatico dal ruolo di presidente della Commissione per il senatore che entrasse a far parte di un diverso Gruppo parlamentare, rendendo così più difficile l'eventualità di presidenze d'opposizione, si è verificata esattamente tale ipotesi, e per un numero assai elevato di Commissioni.

<sup>44</sup> Sull'importanza, nella pratica del diritto parlamentare, dei presidenti di Commissione: "Talora è però l'*expertise* consolidata del rappresentante del partito all'interno degli organi parlamentari, come in genere avviene per i componenti delle Commissioni permanenti ed in particolare per i loro presidenti, a influenzare le stesse strutture partitiche e le loro scelte politiche". M. IACOMETTI, *L'organizzazione interna dei Parlamenti*, cit., p. 18, nota 35.

Per comprendere con maggiore chiarezza il portato pratico di quanto affermato, appare di grande interesse studiare quanto avvenuto recentemente in occasione del passaggio al Senato, ed in particolare alla II Commissione, del cd. ddl. Zan<sup>45</sup>. A questo proposito, si ricordi che la Commissione Giustizia del Senato rimane l'unica, insieme alla Commissione Agricoltura della medesima assemblea, ad essere presieduta da un parlamentare appartenente al gruppo Lega, a seguito del rinnovo biennale delle Commissioni del luglio 2020 (cfr. par. 2). La Lega risulta tra i partiti che sostengono l'attuale esecutivo, quindi sarebbe improprio continuare a definirle presidenze di Commissione di opposizione, come accaduto durante il precedente Governo. Nel caso in esame la presidenza risulta, più precisamente, di minoranza, in quanto il Governo non si è espresso, in maniera netta, in maniera favorevole o contraria al provvedimento<sup>46</sup>, mentre la maggioranza della commissione, in linea di massima, si è dimostrata favorevole alla sua approvazione<sup>47</sup>.

In primo luogo, dunque, al presidente di Commissione è affidato il compito di nominare il relatore cd. alla Commissione<sup>48</sup>. L'articolo 41, comma 2, del

---

<sup>45</sup> Il disegno di legge Zan è stato inserito nel calendario della Commissione Giustizia del Senato il 28 aprile, a seguito di un lungo confronto tra le forze politiche favorevoli e contrarie al provvedimento, con tredici voti favorevoli e undici voti contrari alla calendarizzazione. L'art. 29, comma 2 del Regolamento del Senato prevede infatti che “Gli Uffici di Presidenza delle Commissioni, integrati dai rappresentanti dei Gruppi, predispongono il programma e il calendario dei lavori di ciascuna Commissione”. Tuttavia, il parere della Giunta per il Regolamento del 16 novembre 1988 ha affermato che “In mancanza di accordo in sede di Ufficio di Presidenza allargato sul programma e sul calendario dei lavori delle Commissioni, la decisione definitiva in materia va rimessa al plenum della Commissione medesima: ciò, in applicazione analogica del principio puntualmente sancito dalle disposizioni regolamentari per la programmazione dell'attività dell'Assemblea”.

<sup>46</sup> Da ultimo, nelle dichiarazioni rese al Senato il 23 giugno, a seguito delle preoccupazioni espresse dal Vaticano in merito al contenuto del ddl Zan, il Presidente del Consiglio Draghi, oltre a ribadire la laicità dello Stato italiano e la pienezza del potere legislativo parlamentare, ha affermato che “Il Governo non entra nel merito della discussione. Questo è il momento del Parlamento, non è il momento del Governo”. Si veda: [https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2021/06/22/omofobia-il-vaticano-contro-il-ddl-zan-viola-il-concordato-\\_8baf97c8-2272-40c8-b1c8-0a305c54b8e3.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2021/06/22/omofobia-il-vaticano-contro-il-ddl-zan-viola-il-concordato-_8baf97c8-2272-40c8-b1c8-0a305c54b8e3.html)

<sup>47</sup> Si sono espressi favorevolmente il Movimento 5 Stelle, il Partito Democratico, Sinistra Italiana, Liberi e Uguali e Italia Viva; rimangono contrari al disegno di legge invece Lega, Fratelli d'Italia e Forza Italia.

<sup>48</sup> Da non confondersi con il relatore cd. all'Assemblea, il quale ha il compito di riferire dei lavori della Commissione alla Camera di riferimento, al termine del procedimento istruttorio in commissione, e il cui incarico è conferito dalla Commissione con voto a maggioranza (Art. 43 comma 4, r.S.). Per prassi il ruolo di relatore all'Assemblea viene

regolamento del Senato consente al presidente di delegare un membro della Commissione a riferire alla Commissione “sul disegno di legge, sui suoi precedenti e tutto quanto possa servire ad inquadrare i problemi che nel disegno stesso vengono regolati”. Nel caso in cui decidesse di non nominare un relatore, sarebbe il presidente stesso a svolgere il compito in parola.

Pertanto, il Presidente ha la possibilità di assegnare il ruolo di relatore anche a sé stesso, ed è esattamente quanto avvenuto nel caso in esame: Il presidente Ostellari ha infatti deciso di assumere personalmente detto ruolo, nonostante l’ostilità del proprio partito al disegno di legge<sup>49</sup>.

La scelta, inusuale nella prassi<sup>50</sup> ma pienamente legittima dal punto di vista regolamentare, consente dunque al Presidente di utilizzare a fini dilatori anche il novero dei compiti affidati al relatore dal regolamento. È al relatore, infatti, a cui viene attribuito in generale il compito di dare impulso ai lavori della Commissione sul disegno di legge a lui assegnato. Appare evidente, dunque, che nell’ipotesi in cui egli non avesse alcun interesse all’approvazione del disegno di legge, tutti i passaggi potrebbero venir ritardati, con un aggravio temporale e procedurale dell’*iter legis*.

In questo senso si segnala l’intervista rilasciata dallo stesso Sen. Ostellari al quotidiano *Avvenire*<sup>51</sup> nella quale, il 29 aprile 2021, afferma che la presentazione della relazione sul disegno di legge (e testi collegati) avverrà entro ‘qualche settimana’, lasciando intendere la volontà di protrarre notevolmente i termini per

---

svolto dallo stesso relatore della Commissione, salvo che quest’ultima non abbia approvato il provvedimento in una forma differente da quella che il relatore avrebbe auspicato; in questo caso è allora possibile che vi sia un cambio di relatore. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 291.

<sup>49</sup> La scelta è stata motivata in una nota, ripresa dagli organi di stampa, secondo cui la decisione è stata presa “per garantire chi è favorevole al ddl e chi non lo è”, lasciando quindi intendere l’intenzione di valorizzare allo stesso modo le posizioni favorevoli e contrarie al provvedimento. Sul punto, riportando anche le reazioni degli esponenti dei partiti che sostengono il disegno di legge: <https://pagellapolitica.it/blog/show/1061/che-cosa-pu%C3%B2-succedere-ora-che-il-ddl-zan-ha-un-relatore-leghista>; <https://www.open.online/2021/04/28/senato-ddl-zan-relatore-leghista-andrea-ostellari/>.

<sup>50</sup> Di norma la scelta del relatore ricade su un membro della Commissione che sia particolarmente vicino ai temi trattati dal disegno di legge in esame, o comunque che abbia l’interesse affinché l’attività istruttoria vada a buon fine. Per lo stesso motivo, solitamente il relatore alla Commissione assumerà poi anche il ruolo di relatore all’Assemblea. Sottolinea però il legame tra relatore e presidente della Commissione, che orienta talvolta la scelta di quest’ultimo: V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 291, n.12.

<sup>51</sup> Disponibile online all’indirizzo <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/stop-polemiche-lavoriamo>

la presentazione della sola relazione introduttiva, con la quale si darà l'avvio alla discussione del testo vero e proprio.

L'esame preliminare del progetto di legge avviene, infatti, su impulso del presidente o del relatore alla Commissione<sup>52</sup>, e sostanzia il primo passaggio in cui l'inerzia di tale soggetto potrebbe provocare un ritardo nei lavori della Commissione.

In secondo luogo, è affidato al presidente il compito di gestire il delicato passaggio della presentazione e dell'analisi degli emendamenti. In particolare, a lui spetta fissare i termini per la presentazione degli stessi, nonché l'esame della loro ammissibilità; in quest'ultimo ambito il potere presidenziale è particolarmente intenso, avendo egli possibilità, ex art 97, comma 3, r.S., di “decidere inappellabilmente dell'ammissibilità o meno di ordini del giorno ed emendamenti, non già in relazione a precedenti decisioni della stessa Commissione, ma alle direttive dettate dall'assemblea alla Commissione in sede redigente”<sup>53</sup>. Appare evidente come l'ammissione di un ampio numero di emendamenti incida significativamente sui tempi necessari per terminare le operazioni di discussione e approvazione del testo da presentare al *plenum* dell'Assemblea<sup>54</sup>.

In terzo luogo, rileva il compito della gestione, al pari delle proposte emendative, delle audizioni da svolgersi nel corso della fase istruttoria<sup>55</sup>. Al presidente spetta infatti la fissazione dei termini per la loro presentazione, oltre che l'indicazione di un tetto massimo alle stesse, proprio per evitare un uso a finalità ostruzionistiche di uno strumento estremamente utile, in particolare in materie connotate da alto tasso di tecnicità o afferenti tematiche estranee all'ambito strettamente giuridico. Nel caso del ddl Zan, il Presidente Ostellari, nella riunione

<sup>52</sup> R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, II ed., Jovene, Napoli, 2015, p. 129.

<sup>53</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 286; cfr. anche R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 131 ss., spec. p. 133.

<sup>54</sup> Sul punto si inserisce la discussione dottrinale relativa all'esistenza o meno di un obbligo di esaminare tutti gli emendamenti, legata al tema della parificazione o meno degli stessi al potere di presentare progetti di legge. Un'interpretazione del potere di presentazione degli emendamenti che lo parificasse alla prerogativa costituzionale ex art. 71 Cost. comporterebbe la necessità di esaminare ogni emendamento, qualora ritenuto ammissibile dalla presidenza. Al contrario, sarebbe senza dubbio ipotizzabile l'eventualità di non procedere alla discussione di ogni singolo emendamento presentato. Il prevalere dell'una o dell'altra interpretazione comporta notevoli conseguenze in merito all'importanza del ruolo di ‘filtro’ degli emendamenti improponibili, inammissibili o comunque sovrannumerari da parte della presidenza. Sul tema, affermando l'insussistenza dell'obbligo di analizzare o considerare tutti gli emendamenti presentati, pur ammettendo di sposare l'opzione minoritaria, R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 132.

<sup>55</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 408 ss.

del 6 maggio, ha fissato al 13 dello stesso mese il termine per la presentazione delle proposte di audizione, senza alcuna previsione in merito al numero massimo delle stesse. Le richieste presentate dai senatori della Commissione sono state assai numerose (oltre duecento), in massima parte su impulso dei gruppi contrari all'approvazione del provvedimento. Risulta evidente l'impossibilità di procedere ad un numero così elevato di audizioni, che richiederebbero un periodo di tempo assai lungo per essere espletate, causando un ritardo considerevole della discussione generale in Commissione. Lo stesso presidente, accogliendo parzialmente le critiche della maggioranza della Commissione, ha chiesto di ridurre il numero degli auditi, con la possibilità di acquisire alcune di esse anche in forma scritta<sup>56</sup>.

Un ulteriore, importante strumento tramite cui il Presidente di Commissione ostile ad un determinato progetto di legge potrebbe ritardarne od ostacolarne l'approvazione consiste nell'accorpamento ad altri disegni di legge con oggetto analogo. L'articolo 51, comma 1 r.S. afferma infatti che "I disegni di legge aventi oggetti identici o strettamente connessi sono posti congiuntamente all'ordine del giorno della Commissione competente, salvo che per alcuni di essi la Commissione abbia già esaurito la discussione". Anche in questo caso, quanto accaduto in relazione al ddl. Zan appare esemplificativo della questione.

Il 6 maggio Lega e Forza Italia hanno presentato un proprio disegno di legge relativo anch'esso al contrasto all'omotransfobia (cd. ddl Ronzulli-Salvini<sup>57</sup>), dal contenuto simile a quello già in esame alla Commissione Giustizia<sup>57</sup>. Il giorno

---

<sup>56</sup> Sul punto di vedano le dichiarazioni a mezzo stampa e social network dei senatori Mirabelli (PD) e Pillon (Lega) dl 18 maggio. Nella successiva intervista (21 maggio) al Corriere della Sera del Sen. Ostellari, il presidente di Commissione ha affermato di aver ridotto le audizioni previste da 225 a 170, da svolgersi in forma orale o scritta; l'intervista è disponibile online all'indirizzo [https://www.corriere.it/politica/21\\_maggio\\_26/ddl-zan-ostellari-lega-pronto-tagliare-170-audizioni-ma-arriviamo-un-testo-condiviso-21f37f08-be62-11eb-a5e7-170774e96424.shtml](https://www.corriere.it/politica/21_maggio_26/ddl-zan-ostellari-lega-pronto-tagliare-170-audizioni-ma-arriviamo-un-testo-condiviso-21f37f08-be62-11eb-a5e7-170774e96424.shtml), Infine, il 27 maggio, si è giunti ad una nuova proposta di riduzione delle audizioni (70 in forma orale e altrettante in forma scritta), indicando nella fine di luglio 2021 il termine auspicato per svolgerle nella loro interezza. La proposta del presidente Ostellari e le dichiarazioni di altri membri della Commissione sono riportate all'indirizzo [https://www.adnkronos.com/ddl-zan-le-audizioni-ridotte-a-70\\_5WZZP6EM6XZGetO5BTfCaj](https://www.adnkronos.com/ddl-zan-le-audizioni-ridotte-a-70_5WZZP6EM6XZGetO5BTfCaj)

<sup>57</sup> I due disegni di legge afferiscono alla medesima tematica e perseguono lo stesso fine; i due testi, tuttavia, presentano notevoli differenze contenutistiche. Senza alcuna pretesa di completezza nella trattazione del tema, è possibile affermare che la proposta sostenuta da Lega, Forza Italia, Udc e Cambiamo, cd. ddl Ronzulli-Salvini, comporta un intervento normativo ben più circoscritto rispetto a quanto contenuto nel ddl Zan. Innanzitutto, in luogo dei dieci articoli di quest'ultimo, il nuovo testo ne prevede soltanto tre. Dal punto di vista contenutistico, il ddl Zan intende modificare gli articoli 604-bis (Propaganda e

stesso, prima che il disegno di legge presentato dal centrodestra fosse assegnato dalla Presidenza del Senato alla Commissione Giustizia, è stata approvata in seno a quest’ultima<sup>58</sup> la proposta di procedere al solo esame del ddl Zan, senza operare un eventuale accorpamento. Ciò nonostante, il 18 maggio il Presidente Ostellari ha decretato l’esame congiunto i due disegni di legge, in applicazione di quanto stabilito dal regolamento del Senato al citato art. 51.

Sul punto, la disposizione regolamentare non sembra intendere la necessità di una previa votazione in Commissione, limitandosi ad affermare che l’esame congiunto non vada disposto qualora sia già stata terminata la discussione relativa al primo disegno di legge. L’abbinamento, pertanto, avviene spesso d’ufficio, direttamente ad opera del presidente della Commissione. Tuttavia, la prassi parlamentare prevede che “la determinazione di procedere all’esame congiunto sia adottata dalla Commissione all’inizio dei propri lavori, eventualmente sulla base di una decisione dell’ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi”<sup>59</sup>. Dunque, anche in virtù del fatto che anche l’abbinamento d’ufficio “è disposto dal presidente della Commissione, eventualmente anche dopo aver verificato la posizione dei rappresentanti dei gruppi in seno all’ufficio di presidenza integrato da questi ultimi”<sup>60</sup> si può dedurre che l’interpretazione adottata per prassi dell’art. 51, comma 1 r.S. non attribuisce all’esame congiunto un significato di pura automaticità, prevedendolo quale naturale conseguenza del fatto che i disegni di

---

istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa) e 604-ter (che prevede una circostanza aggravante per reati commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso) del Codice penale, sanzionando anche i reati basati su discriminazioni in base al sesso, al genere, all’orientamento sessuale, all’identità di genere e alla disabilità. Il ddl Ronzulli-Salvini, invece, riforma l’articolo 61 del Codice penale introducendo un’aggravante comune, quella di aver agito “*in ragione dell’origine etnica, credo religioso, nazionalità, sesso, orientamento sessuale, disabilità [...]*”, nonché l’art. 69 del codice di procedura penale, sul concorso tra circostanze attenuanti e aggravanti. Ciò che distingue maggiormente i due disegni di legge non è soltanto la modalità di intervento sul Codice penale, ma soprattutto la mancanza, nel secondo, di un articolo iniziale che introduca i concetti di sesso, genere, orientamento sessuale e identità di genere, così come l’assenza di previsioni circa attività di prevenzione delle discriminazioni e di sensibilizzazione dell’opinione pubblica in merito alle tematiche in esame, alle quali il ddl Zan dedica gli artt. 7-10. I due disegni di legge sono disponibili sul sito del Senato agli indirizzi: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/54027.pdf> [https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/356433.pdf?fbclid=IwAR2Cynjo0bLszmuioIdWWH3LPHPIrSwFoV9w-HSv42oRvNMolKb\\_vQicDs](https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/356433.pdf?fbclid=IwAR2Cynjo0bLszmuioIdWWH3LPHPIrSwFoV9w-HSv42oRvNMolKb_vQicDs)

<sup>58</sup> Approvata con dodici voti favorevoli (Pd-M5s-Leu-Iv) e nove contrari (Lega, Fi, FdI).

<sup>59</sup> R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 125.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

legge abbiano un contenuto analogo, ma anzi presuppone una valutazione anche di merito politico riguardo all'opportunità o meno di trattare congiuntamente i diversi progetti di legge. L'eventualità dell'abbinamento d'ufficio, quindi, risulterebbe nel caso in cui sia per scontato il pacifico consenso della Commissione affinché si proceda in tal senso.

Va tuttavia sottolineato come, nel regolamento della Camera, il punto sia chiarito in maniera esplicita, in quanto all'articolo, l'art. 77, comma 1, del Regolamento si afferma che "Se all'ordine del giorno di una Commissione si trovano contemporaneamente progetti di legge identici o vertenti su materia identica, l'esame deve essere abbinato", lasciando pertanto ben poco adito a dubbi in merito all'automatico e obbligatorio accorpamento dei testi.

Per quanto, pacificamente, non vi sia alcun obbligo di identità nell'interpretazione delle disposizioni regolamentari di Camera e Senato<sup>61</sup>, né nelle procedure seguite nelle due Camere, è certamente possibile sposare un'interpretazione dell'art. 51, comma 1 r.S. in linea con quanto disposto nel regolamento della Camera dei deputati.

Se si sposa la prima interpretazione dell'istituto dell'esame congiunto dei disegni di legge, non si può che censurare il comportamento messo in atto dal presidente Ostellari, il quale ha provveduto alla disposizione dell'esame congiunto immeditamente dopo un esplicito voto contrario della Commissione sul punto. Se invece si ritenesse pienamente legittima -finanche obbligata, nel caso si interpreti la disposizione del regolamento del Senato alla stregua dell'analogia contenuta in quello della Camera- la scelta operata dalla presidenza, si dovrebbe concludere per la radicale inutilità della votazione avvenuta pochi giorni prima in Commissione giustizia.

In conclusione, è possibile affermare che il presidente di Commissione, in particolar modo qualora ricopra anche il ruolo di relatore, abbia modo di condizionare il procedimento istruttorio al fine di ritardare l'approvazione di un provvedimento al quale non è favorevole, pur in mancanza di poteri tali da impedirgli, qualora la maggioranza si dimostrasse coesa sul punto. Come è stato ventilato dai senatori favorevoli all'approvazione del disegno di legge, infatti, nel caso in cui i fenomeni ostruzionistici si rivelassero eccessivi, sarebbe possibile procedere all'inserimento, ad opera della conferenza dei Capigruppo, del provvedimento all'interno del calendario<sup>62</sup>, imponendo alla Commissione un

---

<sup>61</sup> Sulle tecniche di interpretazione del diritto parlamentare si veda R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare nel diritto e nella prassi*, Franco Angeli, Milano, 2015.

<sup>62</sup> Sull'importanza della calendarizzazione del provvedimento sull'attività della Commissione Dickmann afferma che "in sostanza, mentre l'inserimento di un progetto di legge nel programma dei lavori attesta l'intenzione dell'assemblea di volerlo prendere in



preciso termine per la conclusione dei lavori<sup>63</sup>, finanche senza relatore, qualora non venisse completata la fase istruttoria e non fosse conferito alcun mandato al relatore all’Assemblea<sup>64</sup>. Ipotesi che si è peraltro verificata, in quanto il ddl Zan, preso atto dell’impossibilità di operare una mediazione in Commissione, è stato infine inserito nel calendario del Senato, ed il 13 luglio ha iniziato il suo *iter* in Aula, incorrendo nelle ‘consuete’ dinamiche ostruzionistiche della presentazione di un alto numero di emendamenti<sup>65</sup> -anche privi di effettiva portata normativa-

---

considerazione, solo la previsione dello stesso progetto anche nel relativo calendario obbliga la Commissione competente ad esaminarlo entro termini utili a consentirne il successivo esame da parte dell’assemblea” R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 122- 123. Lo stesso A. sottolinea come in questo frangente la decisione sia sottratta alle Commissioni e sia affidata pienamente alla volontà della maggioranza (solitamente, di governo).

<sup>63</sup> Al Senato l’articolo 44, comma 1, del regolamento stabilisce un termine massimo di 2 mesi per riferire all’Assemblea alla data di assegnazione del progetto di legge. Detto termine, nella prassi, risultata ampiamente disatteso. R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 122

<sup>64</sup> Nell’eventualità che le Commissioni non abbiano esaurito l’esame istruttorio entro in termine conseguente dall’inclusione nel calendario dei lavori dell’assemblea, è possibile che il provvedimento venga presentato senza che sia stato nominato un relatore. “In questo caso, non esiste un relatore all’Assemblea, tale non potendosi considerare il relatore alla Commissione competente, la quale, infatti, non avendo concluso i propri lavori, non ha conferito specifico mandato di fiducia.” V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit. p. 292. Non si tratta, peraltro, di un fenomeno eccezionale: diversi autori ne hanno segnalato la frequenza, con toni critici in merito allo svilimento del ruolo delle Commissioni e alla necessità, costituzionalmente prevista, di operare una piena istruttoria legislativa. Sul punto cfr. C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, cit., pp. 790 ss.; R. DICKMANN, *L’organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006, pp. 88; N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 41; M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, cit., pp. 1037-1038; G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, p. 13. Con riferimento al ddl. Zan, si segnala la dichiarazione della senatrice Cirinnà (PD) la quale ha invitato esplicitamente la conferenza dei capigruppo a calendarizzare il provvedimento, finanche in mancanza di un relatore nominato dalla Commissione. <https://www.monicacirinna.it/ddl-zan-cirinna-in-aula-senza-relatore-ce-maggioranza-conte-bis/>

<sup>65</sup> <https://www.lastampa.it/cronaca/2021/07/20/news/ddl-zan-la-lega-presenta-672-emendamenti-1.40517252>

della presentazione di pregiudiziali di costituzionalità<sup>66</sup> e della richiesta di numerose votazioni a scrutinio segreto<sup>67</sup>.

Quanto avvenuto nel corso del procedimento istruttorio in seno alla II Commissione del Senato può essere ritenuto un utilizzo a fini del tutto estranei a quelli previsti degli strumenti volti, al contrario, al buon andamento dell'istruttoria normativa, come appare evidente con riferimento, in particolare, alla disciplina relativa all'ammissibilità degli emendamenti e alla gestione delle audizioni. Non va infatti dimenticato che tali compiti sono assegnati al presidente o al relatore in Commissione al fine dello svolgimento di una completa ed efficiente attività istruttoria<sup>68</sup> -che non comporta necessariamente la ricerca del massimo consenso o il favore del relatore al provvedimento in discussione, ma non sembra nemmeno compatibile con comportamenti ostruzionistici-. Le funzioni delle Commissioni in sede referente sono sempre svolte allo scopo di "consentire di portare all'attenzione dell'assemblea un testo condiviso politicamente e coerente giuridicamente. [...] è cioè funzionale al successivo provvedimento in aula, quindi nel relativo svolgimento non possono configurarsi effetti preclusivi del raggiungimento di tale obiettivo"<sup>69</sup>.

Con riferimento all'*iter* legislativo del ddl Zan sembra possibile affermare, nonostante le dichiarazioni in senso opposto<sup>70</sup>, che le funzioni di mantenimento

---

<sup>66</sup> La questione è stata respinta con voto dell'Assemblea del 13 luglio, Con 136 voti contrari, 124 a favore e 4 astenuti.

<sup>67</sup> Sul punto, l'art. 113, comma 4 del Regolamento del Senato prevede che si proceda con votazioni a scrutinio segreto nei casi in cui il disegno di legge incida sui rapporti civili ed etico-sociali previsti in Costituzione o in riferimento alle modifiche del Regolamento stesso. Al comma 5 si precisa che "Laddove venga sollevato incidente in ordine alla riferibilità della votazione alle fattispecie indicate nel precedente comma 4, la questione è risolta dal Presidente sentita, ove lo creda, la Giunta per il Regolamento".

<sup>68</sup> Questo principio, che discende direttamente dall'art. 72, comma 1, Cost, risulta particolarmente chiaro nella formulazione dell'art. 79 del Regolamento della Camera. Sul punto cfr. anche V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 401

<sup>69</sup> R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 123.

<sup>70</sup> Il sen. Ostellari ha sempre affermato, nel corso delle numerose dichiarazioni a mezzo stampa in merito al ddl Zan, di limitarsi al rispetto della disciplina regolamentare, senza operare scelte politicamente orientate. A titolo esemplificativo, in relazione alla disposizione dell'esame congiunto con il disegno di legge presentato dal centrodestra, ha dichiarato "Oggi in Commissione Giustizia ho applicato l'art. 51 del regolamento del Senato e quindi ho congiunto il ddl Zan con il ddl Ronzulli-Salvini, che saranno trattati insieme"; dichiarazione del 18 maggio 2021, riportata dall'agenzia Ansa all'indirizzo: [https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2021/05/18/omofobiaostellaricongiunti-ddl-zan-e-ddl-rozulli-salvini\\_183d96c5-cb03-47ad-b552-79933d9c540b.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2021/05/18/omofobiaostellaricongiunti-ddl-zan-e-ddl-rozulli-salvini_183d96c5-cb03-47ad-b552-79933d9c540b.html)

dell'ordine nel corso delle sedute e i “poteri di direzione procedurale”<sup>71</sup> assegnate al presidente proprio “per scongiurare eventuali iniziative ostruzionistiche”<sup>72</sup>, siano stati utilizzati in maniera assai distante al loro fine regolamentare.

#### **4. Un nuovo genere di ostruzionismo parlamentare? Verso una maggiore consapevolezza del ruolo politico del presidente di Commissione**

Quanto esaminato in relazione alla figura del presidente di Commissione, come descritta nei regolamenti parlamentari e in relazione all'effettivo svolgimento delle sue funzioni, consente di trarre alcune conclusioni in merito al suo ruolo nel parlamentarismo italiano.

In primo luogo, è forse possibile individuare un'inedita forma di ostruzionismo parlamentare, relativo all'operato dei presidenti di Commissione contrari all'approvazione di un testo voluto dalla maggioranza. Ciò che rende inedito questo fenomeno, probabilmente, non è tanto l'abbandono di precedenti prassi parlamentari relative al buon funzionamento dei lavori delle Commissioni, quanto invece l'inconsueta circostanza che ha caratterizzato la XVIII legislatura, in cui i profondi mutamenti delle maggioranze di governo hanno portato ad avere un elevato numero di Commissioni parlamentari presiedute da membri delle opposizioni, i quali hanno esercitato il proprio ruolo in maniera solo parzialmente aderente al modello, individuato dai regolamenti ma sostanzialmente disatteso anche nella prassi precedente, di figura neutrale e di garanzia dell'ordinato funzionamento dell'organo che presiedono<sup>73</sup>. Come ricordato in precedenza, infatti, quella presidenziale è sempre stata una posizione tutt'altro che ispirata alla completa neutralità, ma il fatto che i presidenti appartenessero, di norma, alla medesima maggioranza che sostiene il governo ha fatto sì che non vi fosse interesse ad utilizzare i poteri attribuiti dal regolamento in funzione ostruzionistica, pertanto il loro mancato utilizzo in questo senso non è realisticamente stato dato da un

---

<sup>71</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 285.

<sup>72</sup> R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 129.

<sup>73</sup> Fasone sottolinea come, dalla lettura dei regolamenti, emerge che “la funzione più importante per un presidente di Commissione è quella di agire da coordinatore, da un lato, come trait d'union tra l'universo della Commissione e gli altri organi parlamentari e il Governo, dall'altro quale ago della bilancia e facilitatore di consenso tra le anime politiche e gli organi interni alla Commissione”. C. FASONE, *Presidente di Assemblea e presidenti delle Commissioni permanenti*, cit., p. 172. Nel caso preso in esame sembra potersi affermare con certezza che, quantomeno dal punto di vista della ‘facilitazione del consenso tra le anime politiche della Commissione’, la figura presidenziale si sia discostata notevolmente dall'impostazione regolamentare.

particolare senso di correttezza istituzionale, ma semplicemente poiché non vi era alcuna volontà di rallentare od ostacolare la discussione in Commissione.

Questa nuova forma di ostruzionismo è potenzialmente problematica, se analizzata in relazione all'impostazione del novellato regolamento del Senato, volto alla promozione dell'attività legislativa in Commissione<sup>74</sup>. L'obiettivo della riforma del 2017 era proprio quella di rafforzare il confronto costruttivo in quella sede, intesa come ambiente nel quale il confronto politico può essere meno conflittuale rispetto a quello che caratterizza il *plenum* dell'Assemblea<sup>75</sup>. Se invece proprio chi presiede le Commissioni opera in maniera ostruzionistica si rischia di avere un effetto controproducente sul buon funzionamento delle procedure parlamentari. Più in generale, all'interno della consolidata tendenza alla fuga dalla legge e di un sempre maggiore attivismo normativo da parte dell'esecutivo<sup>76</sup>, il fatto che

---

<sup>74</sup> “La riforma cerca di ridare impulso ai procedimenti in sede legislativa e redigente, che negli ultimi decenni hanno subito un evidente arresto”, T. F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, n. 10, 2018, p. 411. Sul punto cfr. M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del senato. gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, n. 3, 2017, p. 14; N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2018; A. CARBONI, M. MALAGOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 23; V. GIANNELLI, *Considerazioni a margine della riforma regolamentare del Senato: le Commissioni parlamentari tra procedimento legislativo e attività di controllo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 5, 2018, spec. pp. 1-6.

<sup>75</sup> Sulla tendenza, in corso almeno dal 1993, ad un accentramento delle funzioni normative verso il *plenum* dell'Assemblea e alla perdita di rilievo dei procedimenti decentrati in Commissione, con la conseguente riduzione delle possibilità di mediazione costruttiva tra maggioranza e opposizione: M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, cit., pp. 1037 ss.

<sup>76</sup> Sul tema della ‘fuga dalla legge’ come tendenza nella produzione normativa cfr. R. DI MARIA, *La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce della eclissi dello Stato legislativo parlamentare nel “ruolo” degli atti aventi forza di legge*, in P. CARLETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti, 2008, La legge parlamentare oggi*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 305 ss.; R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge. Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011; G. MAZZOLA, *Esperienze di “fuga dalla legge” tratte dall'ultima legislatura nazionale e regionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 2011, pp. 1-19. In merito alla parallela “fuga dal regolamento”, si vedano, con riferimento al periodo precedente all'emergenza pandemica, che ne ha visto crescere il ruolo in maniera esponenziale: F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale*, II ed., Torino, 2007, pp. 43-44; A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, in *Giur. Cost.*, 2008, pp. 5075 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Giappichelli, Torino, 2010,

emergano nuovi modi per rallentare o rendere difficoltoso il passaggio parlamentare delle leggi non disincentiva certamente il Governo dall’usufruire in misura sempre più ampia dei propri poteri normativi.

È opportuno segnalare, in ogni caso, come le criticità qui evidenziate, per quanto preoccupanti dal punto di vista del corretto ed efficiente funzionamento delle Commissioni, non sembrano far ipotizzare conseguenze di eccezionale gravità -quale sarebbe, ad esempio, la paralisi dei lavori parlamentari-, almeno per due ordini di ragioni: *in primis*, come segnalato nel capitolo precedente, i poteri dilatori del presidente di Commissione sono in buona parte superabili dal voto contrario della Commissione stessa, e vi è sempre il potere, da parte della conferenza dei Capigruppo, di forzare la chiusura della procedura in Commissione mediante l’iscrizione del disegno di legge all’interno del calendario dei lavori dell’Assemblea; *in secundis*, nell’ottica di un tendenziale riassetto del sistema politico al termine della fase più acuta dell’emergenza pandemica, appare improbabile una frequente riproposizione di quanto avvenuto in particolare durante il II Governo Conte, in cui un ampio numero Commissioni era presieduta da parlamentari appartenenti ai gruppi d’opposizione.

Oltre che segnalare le recenti problematiche emerse nelle procedure parlamentari, le particolari circostanze della legislatura in corso consentono di mettere in luce un tema ulteriore, di particolare importanza a parere di chi scrive, relativo all’effettivo ruolo dei presidenti di Commissione. Come è stato argomentato in precedenza, si tratta di una figura che riprende in buona parte il dualismo proprio dei presidenti d’assemblea, ma che si caratterizza per una più spiccata propensione a ricoprire direttamente un ruolo politicamente connotato nel concreto svolgimento delle proprie prerogative regolamentari. L’analisi della prassi parlamentare porta a concludere che quella dei presidenti di Commissione non sia -e non sia effettivamente mai stata- nei fatti una figura pienamente neutrale, e non sarebbe realistico immaginare che lo diventi in futuro. A parere di chi scrive, pertanto, il distacco sostanziale dalla lettera del regolamento, che dipinge la funzione presidenziale in maniera tendenzialmente neutrale all’interno della dialettica politica in Commissione, non è un fenomeno da censurare aprioristicamente. Al contrario, ciò appare coerente con lo svolgimento delle attività proprie delle Commissioni con un ruolo legislativo, pur rimanendo ferma la necessità del rispetto delle prerogative delle minoranze.

---

9 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2011; N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2017.

Ciò che al momento sembra essere problematico è il contrasto evidente tra norme regolamentari che attribuiscono alla presidenza funzioni di gestione, organizzazione dei lavori e buon funzionamento della Commissione, e quindi fundamentalmente caratteristiche tipiche di una figura di garanzia, e una realtà sostanziale, ampiamente consolidata<sup>77</sup>, che la vede pienamente collocata anche nella dialettica maggioranza-opposizione.

La criticità sorge pertanto nel momento in cui si utilizzino in relazione all'aspetto politico del ruolo presidenziale le funzioni che gli sono attribuite in qualità di garante della Commissione e dell'ordinato funzionamento dei suoi lavori.

Sarebbe pertanto opportuno operare sul regolamento in modo da ridimensionare questa frizione<sup>78</sup>. E se ricondurre i presidenti di Commissione ad un ruolo pienamente neutrale, che non è forse mai appartenuto loro, non appare una via realisticamente percorribile, sarebbe allora auspicabile intervenire adeguando i regolamenti ad una figura pienamente ibrida, che affianchi a funzioni di garanzia, anche aspetti di tipo più chiaramente politico<sup>79</sup>.

Ad esempio, un primo intervento potrebbe riguardare gli articoli 41, comma 2, r. S. e 79, comma 3, r. C., prevedendo un voto della Commissione per l'assegnazione del relatore alla Commissione, e non solo quello del relatore all'Assemblea. In tal modo verrebbe meno la piena discrezionalità del presidente nella nomina del relatore e gli si impedirebbe al contempo di autoassegnarsi tale ruolo.

Un secondo intervento, che pur andrebbe a sconfessare quanto dichiarato nel corso della XII legislatura dai Presidenti delle Camere<sup>80</sup>, riguarderebbe la riforma degli artt. 20, comma 5, r. C. e 21, comma 7, r.S., modificando la procedura di rinnovo biennale delle Commissioni, sostituendola (o affiancandola) con un rinnovo legato ai cambiamenti nella composizione della maggioranza di governo,

---

<sup>77</sup> Gianniti e Lupo lo definiscono senza mezzi termini “un ruolo politico” che si inserisce pienamente “nel *cursus honorum* del personale politico nazionale”, L. GIANNITI, N. LUPO, *Diritto parlamentare*, cit., p. 128.

<sup>78</sup> In merito a possibili interventi a livello regolamentare, in particolar modo inerenti alle Commissioni permanenti e alle loro presidenze: S. BARGIACCHI, *Le Commissioni parlamentari e i loro Presidenti. Continuità ed evoluzioni alla luce delle prospettive di riforma in conseguenza della legge costituzionale 1/2020*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2021, pp. 26 ss.

<sup>79</sup> Il fine ultimo rimane quello della tutela del buon andamento dei lavori in Commissione, per consentire lo svolgimento di una efficiente istruttoria normativa. Tuttavia, mantenere immutato il sistema esistente, senza riconoscere al presidente di Commissione poteri – e quindi anche responsabilità – di tipo politico significherebbe soltanto che il suo ruolo rimarrebbe nei fatti schierato, ma i poteri a lui attribuiti continuerebbero ad essere quelli di un organo imparziale, causando talora problemi nel loro concreto utilizzo, come evidenziato al par. 3.

<sup>80</sup> V. nota 30, con riferimento alla presidenza della Commissione antimafia.

introducendo la possibilità, per la Commissione stessa, di rimuovere il Presidente o i membri dell'ufficio di presidenza con voto a maggioranza, rafforzando in tal modo il legame tra composizione delle Commissioni e le dinamiche tra maggioranza e opposizione<sup>81</sup>. Ciò comporterebbe un'ulteriore riforma del regolamento, volta alla sostituzione della procedura d'elezione a voto segreto<sup>82</sup> con quella a voto palese, in linea con quanto previsto in merito all'elezione di organi politicamente connotati.

In questo modo si riconoscerebbe alla presidenza anche la responsabilità formale – e non solo il ruolo sostanziale - conseguente da un ruolo non già imparziale, ma legato in particolare alla maggioranza della Commissione; in fondo si tratterebbe di seguire la medesima *ratio* già fatta propria dalla riforma del regolamento del Senato del 2017 in merito alla decadenza dal ruolo nel caso di abbandono del proprio Gruppo parlamentare.

In altre parole, se il presidente di Commissione permanente è un organo con funzioni (anche) politicamente connotate, che svolge gli interessi della maggioranza, oltre che perseguire i fini del buon andamento dei lavori, allora la conseguenza deve essere, da un lato, la previsione di tutele per le minoranze, ma dall'altro anche la certificazione del rapporto tra la sua figura e la maggioranza, prevedendo quindi non solo la sua elezione a scrutinio palese, ma anche la possibilità di rimozione da parte della maggioranza della Commissione, in particolare nel caso in cui cambiasse la compagine di governo nel corso della legislatura.

---

<sup>81</sup> In merito, appare interessante la riflessione su Curreri, il quale sottolinea come “in altri Parlamenti, come quello britannico e francese, la prevalenza nelle Commissioni della maggioranza parlamentare di governo e l'appartenenza a questa ultima dei rispettivi presidenti è garantita in misura maggiore attraverso il rinnovo integrale delle Commissioni parlamentari e dei loro Presidenti ad inizio di ogni sessione parlamentare. Nelle nostre camere, invece, la previsione del rinnovo biennale della composizione delle Commissioni e, in particolare, dei loro Presidenti corrisponde alla natura ambigua delle funzioni esercitate da questi ultimi.” S. CURRERI, *Le maggioranze cambiano i presidenti di commissione restano. Come risolvere il potenziale conflitto*, cit..

<sup>82</sup> Art. 27, comma 2, r.S., che rimanda all'art. 4 r.S. sull'elezione del Presidente d'Assemblea; art. 20 r.C., che non fa esplicita menzione della procedura di voto.