

Brevi note sul possibile ruolo dei Presidenti di Commissione*

STEFANO BARGIACCHI**

Sommario

1. Introduzione. – 2. Cenni sulle origini delle Commissioni permanenti. – 3. Il ruolo dei Presidenti di Commissione. – 4. Le proposte di riforma. – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 18 settembre 2020

Suggerimento di citazione

S. BARGIACCHI, *Brevi note sul possibile ruolo dei Presidenti di Commissione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il contributo è stato pubblicato, previa valutazione, a seguito di una selezione promossa in occasione del seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere* (25-26 giugno 2020) ed è stato presentato nell'ambito della tavola rotonda *Temeraria è l'inerzia? Giovani riflessioni sull'impatto del "taglio" dei parlamentari* (Pisa, 11 settembre 2020).

** Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche e Culture della materia in Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Siena. Indirizzo mail: s.bargiacchi@yahoo.it.

1. Introduzione

Il 20 e il 21 settembre¹ si svolgerà, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, il referendum riguardante le modifiche degli articoli 56, 57 e 59 della Carta costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari. Nel caso in cui la consultazione dovesse avere esito positivo, a partire dalla prossima legislatura, i due rami del Parlamento saranno composti da un numero minore di membri elettivi, 400 deputati e 200 senatori². In relazione a tale eventualità, il legislatore e

¹ Si coglie l'occasione per ricordare che la data della consultazione, inizialmente fissata per domenica 29 marzo 2020, è stata posticipata a causa degli sviluppi della pandemia di Covid-19. Per un'analisi del sistema delle fonti in relazione alle modalità di rinvio delle consultazioni referendarie, con particolare riguardo all'estensione del principio del c.d. *election day* si veda M. CALAMO SPECCHIA, *Audizione dinnanzi alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati del 17 giugno 2020*, in *Osservatorio AIC*, agosto 2020, pp. 1 ss. ma anche G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, pp.1 ss.

² Il testo della legge Costituzionale sottoposto a referendum è stato adottato in prima deliberazione, dal Senato, in un testo risultante dall'unificazione di alcuni disegni di legge costituzionale d'iniziativa parlamentare nella seduta del 7 febbraio 2019; il medesimo testo è stato approvato, senza modificazioni, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 maggio 2019. Nella seduta dell'11 luglio 2019 è avvenuta l'approvazione in seconda deliberazione da parte dell'Assemblea del Senato. L'8 ottobre 2019 anche l'Assemblea della Camera ha approvato in seconda deliberazione la proposta di legge costituzionale. Sul tema in generale si veda L. CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2019, pp. 65 ss. Peraltro, nei documenti di programmazione economica (si veda in particolare la Nota di aggiornamento al DEF 2018, il DEF 2019 e la Nota di aggiornamento al DEF 2019) il Governo ha indicato la riduzione del numero dei parlamentari come una delle linee di intervento contenute nel programma di riforme istituzionali da attuare nel corso della legislatura. Si osservi in particolare come ad inizio della presente legislatura, l'allora ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, On. Fraccaro, nel sostenere l'importanza della necessità di ridurre il numero di parlamentari e di come tale progetto, fosse da inserire in un disegno di riforma più ampio da portare avanti "in parallelo" attraverso la discussione di un'altra proposta di legge in materia costituzionale vertente sull'introduzione del c.d. referendum propositivo. Dopo che tale disegno di legge fu approvato in prima deliberazione da entrambi i rami del Parlamento e in seconda deliberazione dalla Camera dei deputati il suo iter non proseguì al Senato. Si osservi come tra l'approvazione del disegno di legge in seconda deliberazione da parte della Camera e l'avvio della seconda deliberazione presso il Senato era intercorsa la crisi di governo che portò alla formazione del secondo governo Conte, sorretto da una maggioranza parzialmente differente rispetto al precedente esecutivo. Per una ricostruzione circa la politica di riforme costituzionali perseguite attraverso disegni di legge separati e omogenei

la dottrina hanno iniziato ad interrogarsi sulle conseguenze dell'entrata in vigore della riforma³. In particolare, le riflessioni si sono concentrate sugli effetti che una riduzione del numero dei parlamentari potrà avere sul sistema elettorale, sull'opportunità di modificare i regolamenti parlamentari e su quali modifiche apportare a questi⁴. Inserendosi in questo contesto, il presente elaborato avanzerà alcune brevi riflessioni circa i possibili effetti che la riduzione del numero dei parlamentari potrà avere sulle funzioni, sul ruolo e sui poteri dei Presidenti di Commissione permanente. A tal fine dopo averne sinteticamente ricostruito la figura in base al testo costituzionale e ai Regolamenti vigenti, se ne ipotizzerà lo *status* nel caso in cui il citato referendum dovesse avere esito positivo.

2. Cenni sulle origini delle Commissioni permanenti

Come noto, l'organizzazione dei lavori parlamentari sulla base di Commissioni permanenti competenti per materia è strettamente legata all'affermazione del gruppo parlamentare inteso non solo come libera associazione di deputati condividenti le medesime idee politiche, ma anche come specchio in Parlamento dei partiti che hanno partecipato alle elezioni ottenendo seggi⁵. Non è un caso, infatti, che siano proprio le riforme regolamentari del 1920-22⁶ ad introdurre, in

si veda L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid rassegna*, 13/2018 pp. 1 ss.

³ Si vedano le ricostruzioni presenti in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2020.

⁴ Giunta per il Regolamento, *bollettino giunte e commissioni*, Camera dei deputati, XVIII, sedute del 3 ottobre 2019 e del 4 marzo 2020. Si segnala inoltre come la legislazione elettorale sia già stata oggetto di un intervento normativo finalizzato a rendere indipendente dal numero dei parlamentari il rapporto tra collegi uninominali e liste circoscrizionali. Legge 51/2019. Al momento è in discussione presso la I Commissione una proposta di legge Costituzionale AC. 2238 recante modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica. Sempre la I Commissione sta esaminando una proposta di riforma del sistema elettorale. A.C. 2329 in corso in esame in sede referente. Nell'ambito dell'esame di tale proposta è stata svolta un'indagine conoscitiva conclusasi il 20 giugno 2020. Per una ricostruzione sulle riforme consequenziali alla riduzione del numero dei parlamentari F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2019, p. 6 ss.

⁵ Sull'affermazione dei partiti di massa sullo scenario politico italiano si veda S. ROGARI, *Alle origini del trasformismo*, Roma, Laterza, 1998, pp. 153 ss.

⁶ La Giunta per il Regolamento presentò il 21 luglio 1920 alcune proposte di modifica regolamentare e, nelle sedute del 24 e 26 luglio e del 6 agosto 1920, furono discussi ed

luogo del sistema degli uffici sino ad allora impiegato⁷, un'organizzazione dei lavori basata su Commissioni i cui commissari erano ripartiti tra i vari gruppi in relazione alla loro consistenza numerica⁸. La durata delle Commissioni coincideva con quella dell'anno finanziario e tra queste veniva suddiviso, tutto il lavoro preparatorio delle discussioni della Camera. La citata riforma stabiliva, inoltre, il principio dell'autoconvocazione delle Commissioni, su richiesta di un quinto dei componenti.

approvati dieci nuovi articoli relativi ai Gruppi parlamentari e alle Commissioni permanenti. Tali modifiche non furono coordinate con il Regolamento allora vigente, ma rimasero quali disposizioni aggiuntive al testo regolamentare. Tale riforma fu oggetto poi di ulteriori aggiustamenti discussi e approvati dalla Camera nelle sedute antimeridiane del 22 e 23 giugno del 1922. C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, pp. 180 ss. N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 33 ss. Si ricorda come la riforma del regolamento riguardò la sola Camera dei deputati, il Senato, anche in virtù della propria natura non elettiva, mantenne il sistema degli uffici.

⁷ Già dal 1863 erano presenti alla Camera, oltre agli uffici, tre Commissioni permanenti: la prima per gli interessi delle province e dei comuni; la seconda per la verifica del numero degli impiegati; la terza per l'esercizio dei bilanci. La Commissione Bilancio venne ad assumere in breve tempo un ruolo centrale, Racioppi e Brunelli ricordano ad esempio come ne facessero parte “tutti gli ex ministri o gli aspiranti ministri”. Sempre i medesimi autori definivano la Commissione come “invadente” sia verso gli altri organi della Camera, sia verso le prerogative del Governo. F. RACIOPPI, L. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, p. 106. Si veda anche la trattazione proposta da M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano, trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia Camera deputati, pp. 220 ss.

⁸ Peculiare per le sue modalità di formazione la Commissione per gli affari esteri e le colonie i cui membri erano designati dai singoli gruppi parlamentare a scrutinio segreto. Ogni gruppo designava un commissario in ragione di ogni venti aderenti. Si veda l'art. 3 degli Articoli aggiuntivi e disposizioni transitorie approvate il 24, 26 luglio, 6 agosto 1920, 22 e 23 giugno 1922. Le elezioni politiche del 1919, avvenute subito dopo l'introduzione del nuovo sistema diedero vita alla XXV legislatura del Regno. Tali elezioni rappresentarono sia una svolta per l'evoluzione del diritto parlamentare, ma anche una risposta del sistema politico-istituzionale all'ingresso delle masse nella vita pubblica. Questa riforma del sistema elettorale evidenziava l'inidoneità del sistema di esame delle leggi attraverso gli Uffici, la cui costituzione, affidata alla sorte, non dava alle minoranze, pur costituite in partiti, la possibilità di un'equa e razionale rappresentanza. Si capisce quindi la necessità di intervenire sul Regolamento al fine di delineare una procedura, che attraverso l'istituzione di apposite Commissioni permanenti competenti per materia, riuscisse a garantire una corretta rappresentazione delle forze politiche. N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.* p. 34. Si veda anche G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle camere della proporzionale*, Bologna, il Mulino, pp. 397 ss.

Non è possibile dire molto circa il funzionamento delle Commissioni permanenti e sul ruolo dei loro Presidenti nel corso del periodo statutario liberale. La brevità dell'esperienza storica e i condizionamenti che questa ha avuto dai fatti successivi alla marcia su Roma non consentono ulteriori approfondimenti in questa sede⁹. In ogni caso, già da quella prima esperienza è possibile rintracciare alcuni punti fermi che costituiranno l'embrione delle funzioni dei Presidenti di Commissione anche all'inizio della fase repubblicana. Primo fra tutti l'essere il vertice di un organo capace di mappare e condizionare l'attività dell'esecutivo interfacciandosi costantemente con alcuni specifici ministeri o rami dell'amministrazione. In proposito si parlò delle Commissioni come "organi intermedi di collegamento tra Camera e Governo"¹⁰.

3. Il ruolo dei Presidenti di Commissione

Il Presidente di Commissione si afferma come un parlamentare dotato di un profilo "forte", caratteristica questa dovuta da un lato alla sua esperienza politica, normalmente lunga, pregressa e rilevante rispetto all'assunzione della presidenza e dall'altro la sua appartenenza ad una delle componenti della maggioranza parlamentare a sostegno dell'esecutivo al momento della sua elezione. L'elezione

⁹ In particolare, l'avvio della XXVII legislatura del Regno fu contraddistinto dall'approvazione, seduta del 29 maggio del 1924, di una mozione a prima firma Grandi volta ad abrogare le modifiche regolamentari in materia di Gruppi e Commissioni introdotte nel citato biennio 1920-22. N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.* p. 37 ma anche C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, Roma, Laterza, 2002 pp. 346 ss. Dalla discussione della mozione Grandi peraltro è possibile notare come fosse percepita la strettissima connessione tra sistema elettorale e organizzazione interna della Camera dei deputati. Le Commissioni erano ritenute, sia dai sostenitori che dagli oppositori della mozione, come frutto della legge elettorale proporzionale del 1919, mentre il ritorno agli Uffici era ritenuto da alcuni, ad esempio Salandra, come il primo passo per tornare al collegio uninominale. Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico*, XXVII legislatura Regno d'Italia, I sessione, 29 maggio 1924, pp. 26 ss.

¹⁰ P. UNGARI, *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in AA. VV. *Il regolamento della Camera dei deputati, storia istituti procedure*, Roma, 1968, p. 82. Tale tendenza dopo la parentesi fascista su cui non ci si soffermerà in questo elaborato, fu peraltro confermata sia nella breve e peculiare esperienza della Consulta nazionale, sia nel più significativo periodo dell'Assemblea costituente. Sull'attività delle commissioni in seno alla Consulta nazionale si veda, C. FASONE, *op. cit.* p. 184. Sull'attività di legislazione ordinaria svolta durante il periodo della Costituente e del contributo dato a questa da parte delle commissioni permanenti si veda R. ROMBOLI, C. FIUMANÒ, *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica: dalla costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, il Mulino, 1979, pp. 381 ss.

del Presidente da parte della Commissione come suo primo atto dopo la costituzione è stata intesa sin da subito come un'attività che avrebbe dovuto seguire una logica di sistema pur nell'autonomia dei singoli organi. Le forze politiche di maggioranza si accordavano sulla distribuzione delle presidenze tra i propri appartenenti. Marginale e sostanzialmente eccezionale era l'appartenenza di uno o più Presidenti ad una delle forze di opposizione al momento della sua elezione¹¹. Tale fenomeno ebbe come necessaria conseguenza quella di prevedere, ad inizio legislatura, la costituzione delle Commissioni permanenti solo successivamente alla formazione del Governo¹².

Come detto, nel corso della I legislatura le tendenze di fondo circa il ruolo e le funzioni dei Presidenti di Commissione vengono trapiantate senza particolari mutamenti dall'esperienza statutaria. Vengono mantenuti peraltro, anche da un punto di vista regolamentare, una serie di istituti legati alla precedente divisione in sessioni della legislatura, ad esempio, il rinnovo su base annuale delle commissioni

¹¹ Il rinnovo delle Commissioni permanenti avvenuto il 29 luglio 2020 a metà della XVIII legislatura ha visto l'elezione di alcuni Presidenti appartenenti ad un gruppo di minoranza. In particolare, al Senato, nella 2° e nella 9° Commissione sono stati eletti i Presidenti uscenti entrambi appartenenti al gruppo Lega, Salvini Premier- Partito sardo d'azione. Il passaggio di un gruppo parlamentare da maggioranza ad opposizione nel corso della legislatura non influenza sulla posizione dei presidenti di Commissione a questo iscritti i quali non sono tenuti a dimettersi dai propri uffici. Tali circostanze si sono ad esempio, verificate, sia alla Camera che al Senato, sia nella XVII che nella XVIII legislatura. Nel primo caso in concomitanza con la scissione del PdL e il passaggio all'opposizione del nuovo gruppo di FI, nel secondo in seguito alla crisi di governo che portò alla formazione del secondo governo Conte, come noto sorretto da una maggioranza parlamentare diversa rispetto al precedente esecutivo.

¹² In tre legislature, la VII, la VIII e la XI, le Commissioni furono costituite prima della formazione del governo. Inoltre, tale prassi è stata contestata (ma non disapplicata) sia nella XVII che nella XVIII. Il rispetto della suddetta prassi ha fatto sì che le commissioni si costituissero circa 50 giorni dopo l'avvio della legislatura nel 2013 e circa tre mesi dopo nel 2018. L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 173. Si osservi inoltre come la formazione del Governo prima di quella delle commissioni è funzionale anche alla scelta degli uffici di presidenza delle seconde in funzione dei componenti del primo, sia nella misura in cui la scelta di almeno alcuni dei presidenti di Commissione è probabile che ricada su quei parlamentari di maggioranza che pur aspirando ad una posizione all'interno del Governo non l'hanno ottenuta, sia per favorire, in almeno uno dei due rami del Parlamento la presenza di Presidenti di Commissione appartenenti a forze politiche differenti rispetto a quelle a cui appartiene il rispettivo ministro.

Permanenti¹³. Il rinnovo su base biennale delle Commissioni¹⁴ fu introdotto dalla modifica dell'articolo 28 del R.C. avvenuta nella seduta del 3 dicembre 1965¹⁵, il cui testo novellato sarebbe stato ripreso dal Regolamento del 1971.

Il maggiore elemento di discontinuità presente nella storia repubblicana in materia di funzionamento delle Commissioni Permanenti deve essere rintracciato, nel corso degli anni '90, in concomitanza con l'affermarsi di un'effettiva programmazione dei lavori in Assemblea attraverso l'introduzione generalizzata, anche alla Camera, del contingentamento dei tempi¹⁶. A seguito di tale evoluzione, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, nello stabilire il programma e il calendario dei lavori dell'Aula, iniziò a condizionare in modo decisivo i lavori delle Commissioni le quali dovettero esaminare prioritariamente i progetti inseriti all'interno degli strumenti di programmazione dei lavori dell'Assemblea. In precedenza, al contrario, erano le Commissioni a selezionare in autonomia i progetti di legge da prendere in esame eventualmente confrontandosi con il ministero di riferimento, ma non necessariamente con il Governo nel suo insieme. Gli ordini del giorno dell'Assemblea erano indirettamente decisi dall'attività delle Commissioni, essendo questi una risultante di quei progetti di legge per i quali si era concluso l'esame in sede referente¹⁷. Il citato mutamento andò a vantaggio delle

¹³ Art. 4 degli articoli aggiuntivi e disposizioni transitorie approvate il 24, 26 luglio, 6 agosto 1920, 22 e 23 giugno 1922. Normalmente però le figure dei Presidenti e dei componenti degli uffici di presidenza che normalmente erano confermati, senza particolari clamori per periodi più lunghi di un anno.

¹⁴ Risale invece solo ai regolamenti del 1971 una puntuale definizione delle procedure elettorali da seguire per l'elezione dei Presidenti e degli uffici di presidenza. Si ricorda come tali procedure, pur se ispirate in entrambe le Camere all'esigenza di eleggere un presidente con la medesima maggioranza, assoluta in prima battuta e in subordine il ballottaggio tra i primi due candidati, differiscano circa il numero di scrutini necessari ad attivare l'eventuale turno di ballottaggio. Alla Camera si fa ricorso al ballottaggio dopo che nel primo scrutinio non è stata raggiunta la maggioranza assoluta, al Senato, invece, l'elezione dei presidenti di commissione segue la stessa procedura utilizzata per l'elezione del presidente d'assemblea. Art. 20 R. C. e art. 27 R. S.

¹⁵ Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico*, IV, 3 dicembre 1965, p. 19546.

¹⁶ G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in E. ROSSI, (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Padova, Cedam, pp. 13 ss.

¹⁷ N. LUPO, *Il ruolo del governo nelle commissioni parlamentari*, in E. ROSSI, (a cura di), *Studi pisani sul parlamento III*, Pisa, Pisa University Press, 2009, p. 138. Peraltro, come noto, una gran parte dell'attività legislativa era svolta completamente all'interno delle Commissioni attraverso l'ampio ricorso alla sede legislativa. Ad esempio alla Camera le percentuali delle leggi approvate in tali sedi oscillavano tra il 78% della V legislatura e il

istanze del Governo il quale, controllando, attraverso la propria maggioranza, i lavori dell'Assemblea, indirettamente riuscì ad imporre con maggiore vigore le proprie priorità anche nelle sedi decentrate¹⁸.

Come detto, normalmente, il Presidente di Commissione è un parlamentare appartenente ad una delle forze di maggioranza al momento della Costituzione o del rinnovo dell'organo. La sua scelta attraverso l'elezione da parte degli altri commissari favorisce la selezione di soggetti dotati una particolare esperienza e/o influenza politica, soprattutto nelle materie di competenza della Commissione. La sua posizione viene inoltre rafforzata da una serie di prerogative materiali spettanti alla presidenza, quali un'apposita indennità di funzione, maggiori risorse rispetto ai normali deputati per poter reclutare collaboratori parlamentari e, infine, la presenza per ogni Commissione di un ufficio di segreteria composto da funzionari parlamentari che pur non operando sotto le dirette dipendenze del Presidente lavorano con questo a stretto contatto. Tali elementi fanno sì che il Presidente di Commissione sia nelle condizioni, al netto dei propri poteri formali, di essere pienamente informato e quindi di poter prendere una posizione consapevole circa tutta l'attività parlamentare ma anche politico-istituzionale relativa ai settori di competenza della Commissione stessa.

A differenza di quanto avviene per il Presidente di Assemblea il Presidente di Commissione non si configura come un organo imparziale capace di garantire una sorta di "neutralità-istituzionale"¹⁹, un portatore di un proprio indirizzo politico-istituzionale solo indirettamente, e non necessariamente, connesso con quello della

52% della VIII. In questi casi la centralità delle Commissioni e dei loro Presidenti era ancora maggiore. N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.*, p. 272

¹⁸ La decretazione d'urgenza è il secondo strumento attraverso il quale il Governo riesce a condizionare la programmazione dei lavori parlamentari. In tal senso non è un caso il fatto che sia proprio in relazione alla decretazione di urgenza che i regolamenti parlamentari, segnatamente quello della Camera, abbiano introdotto una serie di disposizioni miranti ad accentuare i caratteri "garantistici" dell'iter legislativo della legge di conversione. Si pensi all'impossibilità di applicare il contingentamento dei tempi o all'impossibilità di riservare per ogni calendario dei lavori più della metà del tempo disponibile all'esame delle leggi di conversione. N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.*, pp. 279 ss. Ma anche V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, pp. 635 ss. Circa l'impossibilità di procedere al contingentamento dei tempi per l'esame delle leggi di conversione, l'allora presidente della Camera Casini osservò come tale disposizione regolamentare impedisse la corretta applicazione di quanto disposto dall'art. 23 R. Si veda G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti legge e maggioranza variabili*, in *Il Filangeri Quaderno*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 55 ss.

¹⁹ Si veda C. FASONE, *op. cit.* p. 240.

maggioranza che lo ha eletto²⁰. Al contrario, il Presidente di Commissione è in primo luogo un parlamentare politicamente schierato normalmente interessato e pienamente legittimato a condizionare le deliberazioni dell'organo che presiede. A differenza del Presidente di Assemblea il Presidente di Commissione prende parte alle discussioni e alle votazioni, può essere il relatore di disegni di legge e può presiedere anche sottocommissioni o comitati ristretti. Il fatto che sia il Presidente di Assemblea l'ultimo interprete del diritto parlamentare fa sì che l'attività di interpretazione del regolamento operata dal Presidente di Commissione per risolvere le questioni procedurali sorte nel corso dell'attività degli organi decentrati debba avvenire almeno secondo criteri di correttezza istituzionale, rimettendo la questione al Presidente di Assemblea nel caso in cui la questione appaia particolarmente controversa o politicamente sensibile²¹. In questo senso bisogna ricordare che il Presidente di Commissione agisce all'interno di un organo la cui composizione è proporzionale a quella dei gruppi presenti in Assemblea, anche se si deve negare l'esistenza di un rapporto fiduciario tra Presidente e altri commissari è evidente che i comportamenti del primo possono essere condizionati dai rapporti di forza presenti nell'organo²². In sede di programmazione dei lavori della Commissione è l'ufficio di presidenza integrato con i capigruppo che determina l'organizzazione dei lavori, è la maggioranza della Commissione che conferisce il mandato al relatore a riferire in Assemblea ed è ovviamente sempre la maggioranza presente in Commissione a determinare la linea politico-legislativa dell'organo.

²⁰ Sul presidente di Assemblea si veda M. IACOMETTI, *I presidenti di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 35. Si veda anche N. LUPO, *Presidenti di Assemblea, un itinerario di ricerca*, in AA. VV. *I Presidenti di Assemblea Parlamentare, riflessione su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 9 ss.

²¹ Il ruolo "omogenizzante" compiuto dal Presidente d'Assemblea sovente si esplica, o in via preventiva attraverso l'adozione di strumenti quali lettere circolari miranti ad ottenere un'applicazione uniforme del Regolamento, o in via successiva (una sorta di appello) modificando le interpretazioni del Regolamento avvenute in commissione e successivamente ritenute scorrette. Si pensi a titolo di significativo esempio alla lettera del Presidente inviata dai Presidenti della I e II Commissione nel corso dell'iter di approvazione della legge 3/2019 giornalmisticamente ribattezzata "spazzacorrotti". In materia di ammissibilità degli emendamenti. Bollettino Giunte e Commissioni, Commissioni riunite (I e II), *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 18 novembre 2018, pp. 5 ss. Fasone osserva come l'atteggiamento permissivo dei presidenti di Assemblea unita alla scarsa controllabilità di tutto ciò che avviene in Commissione abbia conferito e tuttora conferisca, significativi margini di manovra ai loro Presidenti. C. FASONE, *Presidenti di Assemblea e presidenti delle Commissioni permanenti*, in AA. VV. *I Presidenti di Assemblea Parlamentare, riflessione su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 181

²² C. FASONE, *ivi*, p. 183

L'immagine più appropriata per descrivere la figura del Presidente di Commissione nell'ordinamento giuridico vigente sembra essere quella del Giano Bifronte²³, un mediatore tra il versante interno e quello esterno dell'organo. Da un lato il Presidente opera come *giudice e coordinatore* di tutte le procedure parlamentari poste all'attenzione della Commissione e dall'altro è al vertice dei rapporti "esterni" della Commissione stessa, sia rispetto agli altri organi parlamentari sia nei confronti di soggetti terzi rispetto alle Camere. Tali elementi hanno solitamente permesso ai Presidenti di Commissione di presidiare in modo efficace tutte le fasi del procedimento legislativo a garanzia di tutti i commissari, in un contesto che negli ultimi decenni è stato percepito come sempre più avverso. Tale contesto è caratterizzato da un declino inesorabile della decisione in Commissione rispetto alle scelte operate dal Governo e ratificate dall'Assemblea, spesso anche attraverso il ricorso sistematico a forzature del sistema legislativo²⁴.

4. Le proposte di riforma

Alla luce di questo quadro ricostruttivo è possibile ora fornire alcune suggestioni circa il possibile ruolo dei Presidenti di Commissione nel caso in cui la consultazione referendaria del 20-21 settembre dovesse portare all'entrata in vigore della citata legge costituzionale²⁵. Appare ovvio notare che buona parte delle funzioni del *nuovo* Presidente di Commissione dipenderanno da quella che sarà l'organizzazione e la disciplina delle *nuove* Commissioni. Pertanto, questo contributo non potrà fornire né auspicare una soluzione univoca al problema ma si limiterà a formulare alcune suggestioni in materia.

Circa la possibile organizzazione delle Commissioni permanenti la dottrina sembra valutare diverse soluzioni.

- a) Accorpare diverse Commissioni permanenti²⁶. La riduzione del numero delle Commissioni permetterebbe di mantenere inalterata la numerosità dei collegi riducendo il rischio, soprattutto al Senato, di tensioni tra il principio di composizione proporzionale delle Commissioni rispetto ai gruppi presenti in Assemblea e la necessità garantire di che i rapporti di forza tra maggioranza e opposizioni siano tali anche nelle sedi decentrate²⁷.

²³ C. FASONE, *ivi*, p. 181

²⁴ C. FASONE, *ivi*, p. 177

²⁵ L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di) *op. cit.*, pp. 31. ss.

²⁶ C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, pp. 180 ss.

²⁷ Si veda in particolare il parere della giunta per il regolamento del Senato dell'11 ottobre 2011 sui c.d. senatori "eccedentari". Giunta per il regolamento, *Resoconto*

Tale soluzione peraltro ricalcherebbe alcune proposte di riforma che già in precedenza miravano all'accorpamento di talune Commissioni permanenti. Di contro le proposte formulate in questa direzione rischiano di ridurre le possibilità per le Commissioni di controllare efficacemente l'attività dell'esecutivo anche in considerazione del fatto che l'aumento del numero di tali organi è stato storicamente associato al maggiore intervento dello Stato nell'economia²⁸. Inoltre, si potrebbe argomentare come un'organizzazione dei lavori delle Commissioni sulla base di sottocommissioni con ampia autonomia potrebbe in qualche modo ovviare ai minori spazi per le attività delle sedi decentrate. Se i regolamenti fossero riformati in questa direzione, il minor numero di Presidenti e le maggiori competenze dei collegi da questi presieduti avrebbe come conseguenza quella di farne aumentare il peso politico, l'influenza e il ruolo. Il Presidente sarebbe chiamato a coordinare, cercando prevenire tendenze centrifughe, l'attività di organi con competenze molto vaste in cui non sempre sarebbe agevole immaginare un'unitaria linea d'azione, soprattutto in un sistema politico storicamente dominato da una direzione plurima e dissociata dell'attività di indirizzo politico²⁹. Nel complesso sarebbe probabilmente richiesto un aumento delle strutture, umane e materiali, a supporto dell'attività della presidenza per evitare che all'aumento delle responsabilità non segua un coerente incremento degli strumenti per poter esercitare adeguatamente il proprio ruolo.

- b) Permettere ai parlamentari di appartenere a più di una Commissione permanente. Tale soluzione permetterebbe di non mutare né la numerosità né il numero delle Commissioni ma richiederebbe di essere accompagnata da un'attenta programmazione dei lavori per minimizzare i casi di sovrapposizione tra gli impegni di commissari appartenenti a più organi

sommario, Senato, 11 ottobre 2011. Si osservi come la riforma organica del regolamento del Senato operata nel 2017 abbia codificato tale interpretazione (art. 21 R. S.).

²⁸ La proposta di accorpare alcune commissioni permanenti nasce proprio da considerazioni basate sul fatto che, a partire dagli anni '90 il numero di ministeri così come il l'interventismo statale si è sostanzialmente ridotto. Una ridefinizione delle competenze delle Commissioni è auspicata in particolare da N. LUPO, *op. cit.* p. 145. Circa le problematiche derivanti da una non piena integrazione in sede parlamentare delle istanze provenienti dalle Regioni dopo la c.d. riforma del Titolo V si veda T. GROPPi, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la costituzione di Carta*. Le Regioni, 2/2006, p. 421

²⁹ Sul concetto di direzione plurima dissociata si veda E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi, in L'istituzione governo: analisi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 49

convocati nello stesso momento³⁰. Tale proposta potrebbe essere implementata anche attraverso posizioni intermedie, ad esempio l'impossibilità a far parte di più di una Commissione se si appartiene ad una "Commissione filtro" o si è anche componenti di una Giunta o di un altro organo collegiale del Parlamento. Alternativamente si potrebbe prevedere la composizione "derivata" per alcune Commissioni similmente a quanto avveniva per la 14° Commissione del Senato sino all'entrata in vigore della riforma organica del Regolamento³¹. In questo caso le funzioni di coordinamento interno del Presidente di Commissione sarebbero sicuramente accresciute, dovendo egli preoccuparsi di organizzare i lavori tenendo conto delle conseguenze derivanti dalla partecipazione in più organi dei singoli commissari. Nel caso questo scenario dovesse verificarsi, sarebbe auspicabile a parere di chi scrive che i Presidenti non vengano assegnati altre Commissioni oltre a quelle da loro presiedute. Ciò in virtù della maggior mole di lavoro spettante al Presidente nel curare e garantire il buon andamento e una coerenza nel lavoro di tali organi collegiali. Tale evenienza potrebbe limitare la rilevanza "esterna" del Presidente di Commissione potendo essere eventualmente sfidata dalle competenze "orizzontali" a più settori di policy acquisibili dai diversi commissari.

Appare opportuno anche valutare brevemente il caso in cui a fronte di una riduzione del numero dei parlamentari non segua una riforma dei Regolamenti³². In questo caso ad una riduzione del numero dei parlamentari seguirebbe una semplice riduzione del numero dei componenti le singole Commissioni. Il numero di commissari per ogni Commissione sarebbe portato ad un numero variabile tra i tredici e i quindici al Senato e tra i ventisette e ventinove alla Camera. Al Senato in particolare potrebbe risultare particolarmente arduo riuscire a rispecchiare efficacemente in Commissione i rapporti di forza presenti in Assemblea,

³⁰ La soluzione a tale eventualità potrebbe non essere così immediata in considerazione del fatto che normalmente le commissioni si riuniscono contemporaneamente anche per evitare la sovrapposizione con le sedute dell'Aula in cui sono previste votazioni. Probabilmente la soluzione potrebbe essere rintracciata nel prevedere alcune settimane di lavoro dedicate all'attività delle Commissioni e altre a quelle dell'Assemblea. Tale metodologia di organizzazione dei lavori è stata in qualche modo auspicata anche dalla riforma organica del regolamento del Senato operata nel 2017 in cui si prevede come "di norma". Le difficoltà nell'implementazione di tale tipo di programmazione derivano soprattutto dalla difficoltà di conciliare tale metodo di organizzazione dei lavori con la necessità di garantire il tempestivo esame dei decreti legge.

³¹ Per un'analisi della riforma organica del regolamento del Senato si veda A. CARBONI, M. MALAGOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 1/2018, pp. 20 ss.

³² C. TUCCIARELLI, *op. cit.*, p. 184.

soprattutto se nel corso della legislatura dovessero avvenire mutamenti alla sua composizione politica. In questo caso potrebbe essere difficile e non scontato garantire che la maggioranza in Assemblea riesca ad imporre i propri candidati in tutte le Commissioni permanenti. Non sarebbe facile garantire la tenuta della maggioranza in quattordici votazioni da svolgersi a scrutinio segreto in cui la maggioranza, probabilmente, avrebbe rispetto agli altri gruppi un solo voto di vantaggio. In questa eventualità potrebbe essere utile valutare di mutare la prassi per cui i Presidenti di Commissione sono eletti tra i membri della maggioranza, al fine di favorire, al contrario, una distribuzione delle presidenze tra i vari gruppi parlamentari in proporzione alla loro consistenza numerica.

5. Conclusioni

Non è semplice trarre le conclusioni da queste brevi riflessioni, sia a causa dell'incertezza derivante dall'esito della consultazione referendaria, sia per l'incertezza circa l'eventualità, i modi e i tempi con cui le Camere procederanno ad introdurre quelle modifiche regolamentari che l'esperienza reputerà necessarie. Non è nemmeno chiaro se insieme alle modifiche da adottare per adattare i Regolamenti alla ridotta composizione dei due rami del Parlamento si intenda operare anche più generali riforme organiche. Sicuramente la composizione delle Commissioni permanenti sarà al centro di ogni possibile proposta di riforma e ogni decisione che verrà (o non verrà) presa in materia influenzerà i compiti, lo *status* e il ruolo dei loro Presidenti. Difficile è ipotizzare che dalla riduzione del numero dei parlamentari seguirà uno svilimento dei Presidenti di Commissione i quali saranno con ogni probabilità chiamati a garantire stabilità e continuità ad organi che saranno attraversati da profondi mutamenti.