



21 APRILE 2021

Le Commissioni parlamentari e i loro  
Presidenti. Continuità ed evoluzioni  
alla luce delle prospettive di riforma in  
conseguenza della legge costituzionale  
1/2020

di Stefano Bargiacchi  
Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche  
Università degli Studi di Siena



# Le Commissioni parlamentari e i loro Presidenti. Continuità ed evoluzioni alla luce delle prospettive di riforma in conseguenza della legge costituzionale 1/2020\*

**di Stefano Bargiacchi**

Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche  
Università degli Studi di Siena

**Abstract [It]:** L'elaborato si pone l'obiettivo di analizzare l'evoluzione del ruolo, dei poteri e delle funzioni dei Presidenti delle Commissioni parlamentari. Inizialmente si darà conto dell'evoluzione storica di tale ruolo, anche in relazione, ai rapporti con gli altri organi delle Camere. Successivamente, si rifletterà sugli effetti della l. Cost. 1/2020. Come noto, a partire dalla prossima legislatura, i due rami del Parlamento saranno composti da un numero minore di membri elettivi. Per questa ragione si analizzeranno i possibili effetti che la riduzione del numero dei parlamentari potrà avere sul funzionamento del c.d. sistema delle Commissioni e sui poteri e le prerogative dei rispettivi Presidenti. In questa prospettiva, verranno analizzati i possibili mutamenti relativi alle modalità di elezione dei Presidenti di Commissione, alla disciplina dei loro poteri e del loro status.

**Abstract [En]:** The aim of this paper is to analyse the evolution of the role, powers and functions of the Presidents of parliamentary Committees. At first, we will consider the historical evolution of this role, also in relation with the other bodies of the Chambers. Subsequently, we will reflect on the effects of Constitutional law n° 1/2020. It is known that, starting from the next legislature, the two branches of Parliament will be composed of a smaller number of elected members. For this reason, we will analyse the possible effects that the reduction in the number of parliamentarians will have on the functioning of the so-called Committees system and the powers and prerogatives of the respective Presidents. Possible changes regarding the modalities for the election of the Presidents of the Committees, the discipline of their powers and their status will be studied in this perspective.

**Parole chiave:** Commissioni permanenti, presidenti di Commissione, legge costituzionale n. 1 del 2020, riduzione numero dei parlamentari, funzionamento Camere

**Keywords:** Permanent committees, committee chairs, Constitutional Law No. 1 of 2020, reduction in the number of parliamentarians, operation of chambers

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Sulle origini delle Commissioni permanenti e sui loro presidenti: il passato remoto. 3. Sulle origini delle Commissioni permanenti e sui loro presidenti: il passato prossimo. 4. I Presidenti di Commissione, le modalità di elezione. 5. Il ruolo dei Presidenti di Commissione. 6. Le proposte di riforma. 7. Annotazioni conclusive.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Introduzione

L'esito del referendum Costituzionale svoltosi il 20 e il 21<sup>1</sup> settembre 2020 è stato molto chiaro e caratterizzato da una netta vittoria dei "Sì"<sup>2</sup>. Successivamente alla consultazione, sulla Gazzetta Ufficiale del 21 ottobre, è stata pubblicata la legge costituzionale 1/2020 contenente *modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*. A partire dalla prossima legislatura, i due rami del Parlamento saranno composti da un numero minore di membri elettivi, 400 deputati e 200 senatori<sup>3</sup>. Già prima dello svolgimento della consultazione referendaria, in relazione all'eventualità che essa avrebbe potuto avere esito positivo, il legislatore e la dottrina avevano iniziato ad interrogarsi sulle conseguenze dell'entrata in vigore della riforma. Tali riflessioni si concentrarono sugli effetti che una riduzione del numero dei parlamentari avrebbe potuto avere sul sistema elettorale, sulla necessità di attuare nuove riforme costituzionali, sull'opportunità di modificare i Regolamenti parlamentari e su quali

---

<sup>1</sup> Si coglie l'occasione per ricordare che la data della consultazione, inizialmente fissata per domenica 17 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 al ricorso al c.d. *election day* si veda M. CALAMO SPECCHIA, *Audizione dinanzi alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 17 giugno 2020*, 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*, osservatorio sulle fonti, 2/2020, pp.1 ss.

<sup>2</sup> Elettori: 46.418.677, Votanti: 24.993.015 (53,84%), Sì: 17.168.702 (69,64 %), No: 7.484.748 (30,36%)

<sup>3</sup> 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 si veda L. CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, 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, sosteneva 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. 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 si veda L. SPADACINI *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, Astrid, rassegna, 13/2018 pp. 1 ss.

modifiche apportare a questi<sup>4</sup>. Queste considerazioni<sup>5</sup> sono diventate di estrema attualità successivamente all'esito del referendum<sup>6</sup>. Inserendosi in questo contesto, il presente elaborato ricostruirà il ruolo, i poteri e le funzioni delle Commissioni parlamentari e dei loro Presidenti. Successivamente si cercherà di ipotizzare quali potranno essere i maggiori mutamenti che potrebbero caratterizzare le funzioni di Presidente di Commissione in seguito all'entrata in vigore della l. cost. 1/2020 valutando anche quali riforme regolamentari potranno essere adottate di conseguenza<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, sedute del 3 ottobre 2019 e del 4 marzo 2020. Relativamente alla legislazione elettorale si tenga presente che essa, in questa legislatura, è già stata oggetto di un intervento normativo (l.n. 51/2019) finalizzato a rendere indipendente dal numero dei parlamentari il rapporto tra collegi uninominali e liste circoscrizionali. La I Commissione sta analizzando una proposta di riforma del sistema elettorale, AC. 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. Sotto il profilo costituzionale, sono tre le riforme oggi in discussione conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. La prima riguarda la riduzione da tre a due del numero dei delegati per ciascuna regione (Valle d'Aosta esclusa) chiamati ad eleggere il Presidente della Repubblica. La seconda (AC. 2238) riguarda l'abolizione della "base regionale" che oggi caratterizza l'elezione del Senato, così da ovviare al fatto che, in conseguenza della riforma, il numero dei senatori da eleggere in alcune regioni sarà così ridotto (3 in Umbria e Basilicata; 4 in Friuli-Venezia Giulia, 5 in Sardegna e Marche) da trasformare *de facto* la formula elettorale da proporzionale a maggioritaria. Infine, la terza riforma riguarda la parificazione dell'elettorato attivo tra i due rami del Parlamento. S. CURRERI, *Brevi considerazioni sugli effetti costituzionali, elettorali e regolamentari della riduzione del numero dei parlamentari*, federalismi.it, 2020, p. 2. Per una ricostruzione sulle riforme consequenziali alla riduzione del numero dei parlamentari F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, Nomos. Le attualità del diritto, 3/2019, p. 6 ss.

<sup>5</sup> 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. Si veda anche L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, Quaderni costituzionali, 3/2020, pp. 559 ss.

<sup>6</sup> Soprattutto, rileva la ripresa (alla Camera) e l'avvio (al Senato) delle attività delle rispettive Giunte per il Regolamento in relazione alla possibilità di pervenire ad una riforma degli stessi in questa legislatura. Entrambe le Giunte hanno deliberato la costituzione di un comitato ristretto composto da membri delle stesse e presieduto dal rispettivo Presidente di Assemblea. Alla Camera esso è composto da un deputato per gruppo, nell'altro ramo del Parlamento, da sei senatori, tre di maggioranza e tre di opposizione. Entrambi i Comitati dovranno procedere all'esame delle modifiche e delle questioni regolamentari i cui lavori saranno sottoposti al successivo esame delle rispettive Giunte. In particolare, ai due comitati è stato affidato un compito sostanzialmente istruttorio finalizzato a consegnare alla prossima legislatura un pacchetto di riforme del Regolamento che lo adegui al mutato quadro costituzionale derivante dalla riduzione del numero dei parlamentari. Si vedano in proposito GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 15 ottobre 2020 pp. 7 ss. Si osservi come la seduta della Giunta abbia consolidato e confermato orientamenti già emersi nella precedente seduta del 4 marzo 2020. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto sommario*, Senato della Repubblica, XVIII, 23 settembre 2020, pp. 1 ss. Nonostante la seduta della Giunta del Senato si sia svolta il 23 settembre la pubblicazione del relativo Resoconto è stata fatta il 15 ottobre in concomitanza con la seduta della Giunta della Camera. Non è possibile avere contezza dei lavori di tali comitati ristretti. Alla Camera l'ultima riunione di tale Comitato si è svolta il 4 novembre 2020. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto sommario*, 4 novembre 2020 p. 10. Si registra, infine, la presentazione, da parte del senatore Calderoli, di una proposta di modifica del Regolamento. Doc. II, n. 6, XVIII. Si tratta di un'iniziativa scollegata rispetto al lavoro del citato Comitato del Senato. Per seguire gli *iter* delle diverse proposte di riforma istituzionale attualmente in discussione si può consultare F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, federalismi.it, 2020.

<sup>7</sup> La dottrina è concorde nell'individuare un numero di interventi minimi di adeguamento dei Regolamenti al mutato testo della Costituzione necessari a garantire la funzionalità del Parlamento. Tale concetto è da ultimo stato ribadito da Lupo con una particolare e giustificata enfasi volta a indicare come improcrastinabili gli interventi di riforma regolamentari. Di contro non vi è accordo sulla portata massima che tali interventi potrebbero avere, posto che gli spazi per questi sono potenzialmente piuttosto ampi. In particolare, vi è chi ritiene che la riduzione del numero dei parlamentari possa essere l'occasione per avviare un complessivo e radicale processo di riforma dei Regolamenti. N.

## 2. Sulle origini delle Commissioni permanenti e sui loro presidenti: il passato remoto

Com'è 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 partecipando alle elezioni hanno ottenuto seggi<sup>8</sup>. Non è un caso che siano state le riforme regolamentari del 1920-22<sup>9</sup> ad aver introdotto, in luogo del sistema degli Uffici sino ad allora impiegato, un'organizzazione dei lavori basata su Commissioni i cui componenti erano ripartiti tra i vari gruppi in relazione alla loro consistenza numerica<sup>10</sup>.

Tali interventi non apparvero come un *"fulmine a ciel sereno"* all'interno del dibattito sulla riforma dei Regolamenti delle due Camere. Di Commissioni permanenti specializzate per materia era possibile parlare, in riferimento ad alcuni specifici casi, già nella precedente esperienza statutaria<sup>11</sup>. Inoltre,

---

LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, federalismi.it, 2020, pp. 6 ss.

<sup>8</sup> Sulle modalità di affermazione dei partiti di massa sullo scenario politico italiano si veda S. ROGARI, *Alle origini del trasformismo*, Roma, Laterza, 1998, pp. 153 ss.

<sup>9</sup> 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 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. Successivamente, la riforma fu oggetto 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. Sulla stretta relazione intercorrente tra la riforma elettorale e la successiva riforma dei Regolamenti parlamentari, G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia, 14/1922, pp. 187 ss. e, più in dettaglio, G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, la Voce, 1921, pp. 101 ss.

<sup>10</sup> Peculiare per le sue modalità di formazione la Commissione per gli affari esteri e le colonie i cui membri erano designati dai singoli gruppi parlamentari a scrutinio segreto. Ogni gruppo designava un commissario in ragione di ogni venti aderenti ad esso. 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 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*, in F. GRASSI ORSINI, G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al Fascismo*, Bologna, il Mulino, pp. 397 ss.

<sup>11</sup> 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 "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, 1902, pp. 220 ss.

riflessioni relative alla sostituzione del sistema degli Uffici con quello delle Commissioni furono costantemente presenti nel dibattito parlamentare sin dall'introduzione del Regolamento della Camera del 1848. Per tutto il periodo statutario il sistema degli Uffici fu sottoposto a due ordini di critiche. In primo luogo, esso era incolpato di fornire una rappresentazione distorta dei rapporti maggioranza e opposizione presenti in Assemblea<sup>12</sup>.

Tale sistema, inoltre, era accusato di non valorizzare le esperienze e le abilità dei parlamentari. In particolare, era aleatoria la partecipazione dei singoli deputati o senatori ai processi decisionali relativi alle materie di loro competenza sottoposte all'attenzione degli Uffici<sup>13</sup>. La prima critica era prevalente all'interno della Camera dei deputati, com'è noto di derivazione elettiva, la seconda era presente soprattutto all'interno dei dibattiti del Senato regio<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Racioppi e Brunelli, classificano le diverse modalità con cui i vari Parlamenti organizzano i lavori preparatori. In particolare, individuano il sistema del "Comitato generale" tipico del parlamentarismo inglese, quello dei "Comitati speciali" (Commissioni permanenti) tipico degli Stati Uniti e quello degli "Uffici" di derivazione francese. In relazione a tale ultimo sistema gli autori, dopo averne messo in risalto alcuni aspetti positivi ne evidenziano le criticità. Si evidenzia che: "(...) Per lo stesso motivo di fondarsi sulla cieca sorte, riescono anche inconsistenti col regime di Gabinetto; essendo una necessità del medesimo che i Ministri, dovendo rispondere dell'opera parlamentare, abbiano i modi di poter spiegare una ragionevole influenza nella nomina delle Commissioni, laddove nel sistema degli Uffici le Commissioni possono riuscire composte in maggioranza di membri avversari. (...)". F. RACIOPPI, L. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, Vol. III, 1909, pp. 94 ss. spec. p. 97. Anche allora tali considerazioni non rappresentavano una novità nel dibattito politico-istituzionale italiano. Poco dopo l'approvazione dello Statuto, Cavour e Balbo, ad esempio, avevano già avuto modo di osservare, da diverse posizioni, come il sistema degli Uffici favorisse al suo interno l'alterazione del rapporto tra maggioranza e opposizione. Cavour era preoccupato che il sistema degli Uffici potesse sottorappresentare l'opposizione. C. BENSO DI CAVOUR, *Il Regolamento provvisorio della Camera dei deputati*, Il Risorgimento, 12 maggio 1848, p. 3. Balbo, nonostante fosse stato il leader del Governo che, aveva fatto adottare alle Camere "regolamenti provvisori" ricalcati sul modello francese si espresse apertamente contro il sistema degli Uffici ritenendo che sovente la loro composizione per sorteggio arrecasse danni alla maggioranza: "Date in una Camera una maggioranza e una minorità poco diseguali, ho veduto l'estrazione a sorte raccogliere la prima quasi tutta in tre uffici e così spogliarne quasi interamente i quattro altri... Quindi ultimamente nel comitato (Ufficio centrale) trovasi tre soli commissari della maggioranza e quattro della minorità; e naturalmente il relatore esser nominato da questi e fare la relazione nel senso della minorità. E durò tutto un mese siffatto imbroglio, finché non fu disfatto dalla nuova estrazione a sorte degli Uffici (...)". C. BALBO, *Della Monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, Le Monnier, 1857, p. 342. Nonostante tali critiche, il sistema degli Uffici sopravvisse, come evidenziato, fino a dopo il termine della Prima guerra mondiale, i tentativi di attenuarne le criticità attraverso una parziale introduzione del metodo delle tre letture o del "Comitato Generale" di derivazione inglese non ebbero particolare successo e l'utilizzo di tale sistema rimase nel complesso marginale. Peraltro, la diminuzione delle differenze tra destra e sinistra storica e l'accentuazione dei caratteri trasformistici del sistema a partire dal biennio 1874-1876 resero meno cogenti le problematiche della sottorappresentazione delle maggioranze negli Uffici. F. ROSSI, *Uffici e Commissioni parlamentari in età liberale, terza parte*, Bimestrale della Biblioteca Giovanni Spadolini, aprile, 2013, p. 5

<sup>13</sup> Sempre in relazione al sistema degli Uffici Racioppi e Brunelli notano che: "(...) Il capriccio della sorte può raggruppare in uno o due Uffici i più competenti in una data materia e depauperare tutti gli altri, e nondimeno questi ultimi saranno costretti a scegliere i Commissari fra i meno adatti, mentre molti dei competenti rimarranno esclusi dalla Commissione. Rinnovandosi frequentemente, gli Uffici non possono acquistare quello che suol dirsi spirito di seguito, né subordinarsi a capi permanenti, quando è nota e constatata la necessità ed utilità impareggiabile di riconosciuti leaders per la ordinata condotta dei lavori parlamentari. (...)". F. RACIOPPI, L. BRUNELLI, *op. cit.*, p. 97

<sup>14</sup> La soluzione proposta fu quella di sostituire il sistema degli Uffici con quello delle tre letture di derivazione inglese. Effettivamente, dal 1868 al 1873 fu quello il sistema in vigore, in luogo degli Uffici che vennero soppressi. Gli Uffici vennero ripristinati nel 1873, senza che si placassero le polemiche che avevano portato alla loro abolizione. Nel 1888, si reintrodusse il sistema delle tre letture, non in sostituzione ma in aggiunta a quello degli Uffici, lasciando che fosse il

Il ruolo che il Parlamento assunse nel corso della Prima guerra mondiale rappresentò un momento importante per il progressivo superamento del sistema degli Uffici<sup>15</sup>. In quel periodo, si moltiplicarono le richieste<sup>16</sup> di introdurre le Commissioni permanenti. Le Commissioni erano viste come uno strumento (ulteriore) di controllo nei confronti del Governo, reso necessario dall'estensiva applicazione della legge sui pieni poteri nel periodo del conflitto<sup>17</sup> che aveva interamente sottratto al Parlamento la funzione legislativa<sup>18</sup>. Di particolare interesse apparve la proposta di riforma organica del regolamento avanzata dall'on. Modigliani nel giugno del 1918. Essa era volta ad introdurre Commissioni permanenti con compiti sia di istruttoria legislativa, sia di controllo sull'esecutivo<sup>19</sup>. Anche se tale proposta non fu accolta, grazie ad essa il concetto di Commissione permanente assunse una connotazione nuova che ne mise in evidenza l'aspetto politico (la designazione proporzionale da parte dei gruppi parlamentari) rispetto a quello tecnico (la competenza per materia)<sup>20</sup>.

Solo dopo le elezioni del 1919 la nuova composizione politica della Camera permise di introdurre le prime riforme Regolamentari in materia di gruppi parlamentari e Commissioni permanenti. Nel corso della

---

proponente (Governo o singolo deputato) a scegliere la forma di esame. F. ROSSI, *op. cit.*, p.1. N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.*, p. 33

<sup>15</sup> Di particolare interesse, soprattutto per il riflesso che ebbero sul dibattito italiano dell'epoca, sono le modalità di controllo adottate dal Parlamento francese. La Camera transalpina nel 1915 portò da 16 a 19 le Commissioni permanenti competenti per materia, non più nominate dall'Assemblea o dagli Uffici ma "designate" dai gruppi parlamentari in modo proporzionale alla consistenza numerica dei gruppi stessi. Dal 1916 il potere di controllo delle Commissioni sul Governo fu rafforzato attraverso l'invio di propri delegati sui luoghi di guerra. R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, Paris, Recueil Sirey, 1926, pp. 460-509.

<sup>16</sup> Le esigenze di un maggiore controllo parlamentare sull'esecutivo nel corso della Prima guerra mondiale si rafforzarono con il prolungarsi del conflitto e il peggiorare della situazione militare dopo l'offensiva austriaca del maggio 1916 e dopo la disfatta di Caporetto dell'ottobre 1917. In conseguenza di ciò si richiese: la riunione delle Camere in *Comitato segreto* e l'istituzione delle *Commissioni di controllo*. Entrambe le proposte videro la contrarietà dell'esecutivo. La proposta di introdurre Commissioni di controllo formulata dall'On. Bissolati nel 1916 vide la contrarietà dapprima di Salandra e successivamente di Boselli. Nei fatti le esigenze di controllo parlamentare sull'esecutivo vennero accantonate nel momento in cui Boselli formò un Ministero nazionale (aperto a tutti i partiti tranne che ai socialisti). Dopo Caporetto, nel dicembre 1917, le Commissioni di controllo furono nuovamente richieste dall'on. Sanarelli, deputato filogiuliano, che sottolineò l'esigenza di assicurare al Governo una collaborazione, evitando di lasciare l'attività legislativa e amministrativa nelle sole mani della burocrazia ministeriale. Anche in questo caso la proposta trovò la contrarietà del presidente del consiglio Orlando. F. ROSSI, *op. cit.*, quarta parte, p. 3. In relazione al tentativo di aumentare il controllo parlamentare sull'esecutivo anche attraverso la caduta del gabinetto Salandra si veda in particolare l'intervento dell'On. Labriola, nel dicembre 1916, poco dopo l'insediamento del ministero Boselli, CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, XXIV, 7 dicembre 1916, p. 11350

<sup>17</sup> L.n. 671/1915, inoltre, in quegli anni è possibile riscontrare un ricorso alla decretazione d'urgenza particolarmente ampio e invasivo, che continuò anche al termine del conflitto. Peraltro, a partire dal 1915 iniziò ad essere formalmente utilizzata la denominazione di *regio decreto-legge* anche all'interno della Gazzetta ufficiale. Per un approfondimento sul tema A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Padova, CEDAM, 1997, p. 213.

<sup>18</sup> F. ROSSI, *op. cit.*, p.10

<sup>19</sup> Nella proposta era forte sia l'influenza del dibattito parlamentare bellico sia l'esperienza istituzionale francese. Cfr. *supra* note 15-16. Di particolare interesse l'intervento che l'on. Modigliani svolse nella seduta del 12/06/1918 in cui descrisse le Commissioni permanenti come lo strumento per dare continuità all'attività della Camera e salvarla così dal "male cronico" di cui soffriva. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, XXIV, 12 giugno 1918, p. 16999

<sup>20</sup> T. TITTONI, *I rapporti tra il Parlamento e il Governo durante la guerra*, Nuova Antologia, 1° febbraio 1918, pp. 250 ss.

XXV legislatura, l'ipotesi di una completa trasformazione dell'organizzazione interna alla Camera dei deputati si affermò tra il 1919 e il 1920 in modo quasi unanime tra i vari gruppi parlamentari<sup>21</sup>. Dando per scontato il sostegno alla riforma da parte del gruppo socialista e di quello popolare, le stesse forze liberali, dopo il dibattito sulle Commissioni del periodo bellico (e dopo il successo elettorale dei partiti di massa), si orientarono per l'accettazione del nuovo sistema<sup>22</sup>. Un sostegno importante alla riforma dei Regolamenti arrivò anche dall'allora presidente del Consiglio Giolitti, il quale chiese espressamente alle Camere di istituire commissioni permanenti per la politica estera<sup>23</sup>. Si arrivò così all'adozione da parte dell'Assemblea delle citate riforme regolamentari nella seduta del 6 agosto 1920<sup>24</sup> dopo che la Giunta per il Regolamento, anche grazie al decisivo contributo dell'On. Modigliani, aveva prodotto una proposta di riforma il 21 luglio<sup>25</sup>. Come noto, la riforma imponeva ai deputati di dichiarare entro cinque giorni dall'avvio della legislatura a quale gruppo politico erano iscritti. Ciascun gruppo composto da almeno venti deputati costituiva un Ufficio. Più gruppi composti da meno di venti deputati potevano accordarsi per unirsi nel medesimo Ufficio. Ogni Ufficio ripartiva i propri membri in ragione di uno ogni venti iscritti tra le varie Commissioni permanenti che la riforma del regolamento andava ad istituire<sup>26</sup>. La durata delle Commissioni coincideva con quella dell'anno finanziario. Tra queste veniva suddiviso, tutto il lavoro preparatorio delle discussioni della Camera. Alle Commissioni era affidata la possibilità di chiedere ai singoli ministeri informazioni notizie e documenti, chiamando i ministri a rispondere su richieste di chiarimenti. Veniva stabilito, inoltre, il principio dell'autoconvocazione della Camera su richiesta di un quinto delle Commissioni e delle Commissioni su un quinto dei propri componenti<sup>27</sup>. Nonostante la brevità dell'esperienza storica e i condizionamenti che questa ha avuto dai fatti successivi alla marcia su Roma è comunque possibile affermare che l'attività delle Commissioni permanenti fu, sin da subito, particolarmente prolifica<sup>28</sup>. Già da quella prima esperienza è, inoltre, possibile rintracciare alcuni punti fermi che costituiranno l'embrione delle funzioni dei Presidenti di Commissione anche all'inizio della fase repubblicana<sup>29</sup>. Primo fra tutti l'essere il vertice di un organo capace di mappare e condizionare l'attività

---

<sup>21</sup> G. ORSINA, *op. cit.*, p. 403

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 406

<sup>23</sup> F. ROSSI, *op. cit.* p. 7

<sup>24</sup> La Camera discusse e approvò nelle sedute del 24 e 26 luglio e del 6 agosto 1920, dieci nuovi articoli del Regolamento. Camera dei deputati *Resoconto sommario*, XXV, 24 luglio, 26 luglio e 4 agosto, rispettivamente pp. 3893 ss., pp. 3951 ss. e pp. 4905 ss. Appare opportuno ricordare che tali articoli, tuttavia, non furono coordinati con il Regolamento allora vigente, ma rimasero quali disposizioni aggiuntive al testo regolamentare.

<sup>25</sup> G. ORSINA, *op. cit.* p. 403

<sup>26</sup> Cfr. nota 12

<sup>27</sup> D. ARGONIZZO, F. BESOSTRI, G. BUONOMO, *Su alcune ragioni dell'evoluzione costituzionale nei Parlamenti operanti per sessioni*, Consulta online, 2019, p. 439. Gli autori ricordano come il diritto di autoconvocazione si poté esercitare anche quando la convocazione veniva richiesta al Presidente dalla metà più uno dei deputati in carica.

<sup>28</sup> G. ORSINA, *op. cit.*, p. 430

<sup>29</sup> F. MOHRHOFF, *Commissione Parlamentare*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, vol. 3, 1981, pp. 88 ss.



dell'esecutivo interfacciandosi costantemente con alcuni specifici ministeri o rami dell'amministrazione<sup>30</sup>. In proposito si parlò delle Commissioni come “organi intermedi di collegamento tra Camera e Governo”<sup>31</sup>. Anche l'elezione dell'ufficio di presidenza delle Commissioni seguì sin da subito le regole ancora oggi in vigore<sup>32</sup>. Già in questo periodo, inoltre, si può osservare come le presidenze di Commissione furono ripartite tra membri della maggioranza<sup>33</sup> o comunque tra quelle forze ritenute di “sistema”, escludendo da tali incarichi i socialisti massimalisti e il gruppo comunista<sup>34</sup>. Peraltro, come facilmente osservabile dalla lettura dei verbali delle prime sedute delle Commissioni permanenti, sin da subito, esse dovettero interrogarsi sull'estensione dei loro poteri anche in riferimento alla possibilità di controllare l'attività del Governo<sup>35</sup>.

Tali osservazioni devono essere contestualizzate al netto dell'evoluzione del sistema delle Commissioni permanenti avvenuto in epoca fascista<sup>36</sup>, successivamente alla definitiva affermazione parlamentare del regime con le elezioni del 6 aprile 1924<sup>37</sup>. L'avvio della XXVII legislatura del Regno fu contraddistinto

---

<sup>30</sup> C. FASONE, *op. cit.*, p. 228

<sup>31</sup> 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, si veda anche R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del parlamento come amministrazione*, Rivista di Storia del Diritto italiano, 1987, pp. 87 ss.

<sup>32</sup> Sul punto si veda *infra*, p. 18, V. PASCUIOTO, *Le modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati, le Commissioni permanenti*, in *Rassegna di diritto parlamentare, Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione italiana*, 1921 n. 13, p. 185. Risulta possibile riscontrare tale continuità alla Camera dei deputati. Al Senato dove, come accennato, le Commissioni permanenti vennero introdotte solo in epoca repubblicana, l'elezione del Presidente segue il medesimo sistema utilizzato per l'elezione del Presidente di Assemblea di quel ramo del Parlamento. Si ritiene, comunque, che i Regolamenti abbiano adottato differenti procedure non tanto per conferire ai Presidenti di Commissione una diversa legittimazione ma, più probabilmente, per recepire prassi consolidate nelle rispettive Camere. F. STACCHINI, *Il Presidente di Commissione permanente*, in *Il Parlamento della Repubblica, organi procedure e apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1994, p. 5.

<sup>33</sup> In occasione del rinnovo degli uffici di presidenza all'inizio della sessione 1922/23, il Presidente della II Commissione, On. Torre, pur dichiarandosi disponibile a ricandidarsi desistette dal proposito per rispetto degli accordi politici intercorsi tra i vari gruppi parlamentari. L'on. Modigliani dichiarò che in tali incontri il gruppo socialista non era stato coinvolto. L'on. Orlando, che poi sarebbe stato eletto Presidente di tale Commissione, si rese disponibile ad accettare la candidatura in rispetto dei citati accordi. II COMMISSIONE, *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, XXVI, 8 luglio 1922. I verbali delle sedute delle Commissioni permanenti degli anni '20 sono consultabili presso l'archivio storico della Camera dei deputati

<sup>34</sup> G. ORSINA, *op. cit.*, p. 432. Al contrario, il gruppo socialista unitario e quello socialista riformista riuscirono a far eleggere loro membri alla presidenza di alcune Commissioni. Per il PSU si pensi all'on. Ferri, Presidente della Commissione Giustizia e Affari di culto nella sessione del 1921-22 e in quella del 1922-23. Per i socialisti riformisti si può osservare il caso dell'on. Giuffrida, Presidente della Commissione Industria e Commercio per la sessione del 1922-23. CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti del Parlamento italiano - Attività parlamentare dei Deputati - Indice alfabetico*, XXVI Legislatura

<sup>35</sup> Molto significative da questo punto di vista furono le attività della Commissione affari esteri nella sessione del 1920-21. In tale sede, dopo un dibattito che si protrasse in numerose sedute, la Commissione giunse ad approvare (all'unanimità) un ordine del giorno in cui si affermava il dovere per il Governo di informare tempestivamente la Commissione al fine di permettergli di svolgere la propria funzione di controllo. II COMMISSIONE, *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, 10 agosto 1920, XXV, p. 11.

<sup>36</sup> Circa l'evoluzione del diritto parlamentare in epoca fascista si veda, tra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e Regolamenti parlamentari in epoca fascista*, Osservatorio sulle fonti, 2/2008.

<sup>37</sup> Come noto, tali elezioni si svolsero con sistema elettorale disciplinato dalla legge n. 2444/1923, la c.d. “Legge Acerbo”. Come ricorda Sabbatucci, l'iter del provvedimento iniziò il 9 giugno 1923 con la presentazione del disegno di legge alla

dall'approvazione (seduta del 29 maggio 1924), di una mozione a prima firma dell'on. Grandi volta ad abrogare le modifiche regolamentari in materia di gruppi e Commissioni introdotte nel biennio 1920-22 al fine di ritornare al precedente sistema degli Uffici<sup>38</sup>. Dalla discussione della citata mozione è possibile notare come, già allora, 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<sup>39</sup>, mentre il ritorno agli Uffici era visto da alcuni, ad esempio Salandra, come il primo passo per tornare al collegio uninominale<sup>40</sup>. Il ruolo delle Commissioni permanenti competenti per materia venne recuperato solo a partire dal 1939 dopo la sostituzione della Camera dei deputati con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, l.n. 129/1939<sup>41</sup>. Composta da un numero non definito di membri (nel 1939 erano 681), la Camera dei fasci e delle corporazioni non era un organo elettivo. Per far parte di tale istituzione era necessario essere membri del Gran Consiglio del fascismo, del Consiglio nazionale del PNF oppure del Consiglio Nazionale delle Corporazioni. Anche se il lavoro era organizzato sulla base di legislature, il termine di queste non comportava il rinnovo dell'organo la cui attività era tendenzialmente "perenne". I consiglieri nazionali venivano sostituiti solo per dimissioni o nel momento in cui essi lasciavano le cariche all'interno del PNF o delle Corporazioni che ne avevano permesso la nomina.

Presso la Camera dei fasci e delle corporazioni operarono tredici Commissioni legislative specializzate per materia<sup>42</sup>, esse erano organi pensati per permettere alle Corporazioni di partecipare all'attività

---

Camera da parte di Mussolini. L'allora Presidente del Consiglio chiese che il testo venisse esaminato da una Commissione creata *ad hoc*. La Commissione, che sarà detta "dei diciotto", venne nominata dal Presidente della Camera De Nicola secondo un criterio non equilibrato di rappresentanza dei gruppi. In particolare, i gruppi filogovernativi e favorevoli alla modificazione del sistema elettorale, "Democrazia" (giolittiani) e "Democrazia sociale", che disponevano ciascuno di circa quaranta seggi, vennero rappresentati da due deputati. Al contrario, ai due gruppi più contrari alla riforma, i socialisti unitari (circa settanta seggi) e i massimalisti (quasi cinquanta) venne assegnato un solo rappresentante. Si tratta di un dettaglio tutt'altro che irrilevante: se le proporzioni fossero state rispettate, la legge sarebbe stata di certo respinta dalla Commissione. G. SABBATUCCI, *Il "suicidio" della classe dirigente liberale. La legge Acerbo 1923-1924*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, Milano, CEI, Vol. 11, 1988, p. 65.

<sup>38</sup> Peraltro, le modalità di riforma del Regolamento furono alquanto atipiche anche per lo scarso coinvolgimento della Giunta per il Regolamento. Tale organo ebbe un solo giorno per esprimere un parere sul testo della mozione e venne coinvolto solo dopo un'esplicita richiesta delle forze di opposizione. N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.*, p. 37, ma anche C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, Roma, Laterza, 2002 pp. 346 ss. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, XXVII, 29 maggio 1924, pp. 26 ss.

<sup>39</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, XXVII, 29 maggio 1924, pp. 26 ss.

<sup>40</sup> *Ibidem*. Effettivamente nel 1925 venne nuovamente reintrodotta il collegio uninominale, l.n. 122/1925. Tale sistema, senza mai essere stato applicato, venne rimpiazzato poco dopo, contestualmente alla definitiva affermazione del fascismo e alla maturazione di altri modelli di rappresentanza, che escludevano una reale competizione tra partiti contrapposti, l.n. 1029/1928.

<sup>41</sup> L'organo venne sciolto dal regio decreto-legge n. 705/1943 del 2 agosto. Fu uno dei primi provvedimenti adottati dal Governo Badoglio dopo le dimissioni e l'arresto di Mussolini avvenuti il 25 luglio dello stesso anno.

<sup>42</sup> L'articolo 26 della Camera dei Fasci e delle Corporazioni disciplinava nel dettaglio le competenze della Commissione bilancio che era competente, tra le altre cose, ad esaminare in sede legislativa i disegni di legge promossi dall'Amministrazione delle finanze non di competenza dell'Assemblea. L'articolo 27 dello stesso Regolamento istituiva

legislativa<sup>43</sup>. Le Commissioni erano formate da un numero di componenti variabile tra i 25 e i 40 nominati dal Presidente della Camera. Sempre al Presidente di Assemblea spettava il compito di designare il Presidente e l'Ufficio di presidenza delle singole Commissioni. Il Presidente e, su delegazione dello stesso, i vicepresidenti della Camera, potevano partecipare alle sedute di ogni Commissione assumendone per l'occasione la presidenza<sup>44</sup>. Ai sensi dell'articolo 13 della l.n. 129/1939 il Presidente e i vicepresidenti della Camera erano nominati con decreto reale. Risulta facile osservare come l'organizzazione spiccatamente gerarchica della Camera dei Fasci e delle Corporazioni non lasciasse ad essa nessun margine di autonomia, riservando al Governo il compito di dirigerne le attività<sup>45</sup> rendendola un mero organo di consulenza e collaborazione tecnico legislativa alle sue dipendenze. Tale ruolo venne largamente svolto attraverso le citate Commissioni dotate di poteri legislativi. La grande novità di questi organi risiedeva nel potere di sostituirsi all'Assemblea per l'approvazione definitiva della maggior parte dei disegni di legge<sup>46</sup>. All'interno di tali Commissioni vennero definitivamente approvate circa il 97% delle leggi adottate tra il 1939 e l'agosto 1943<sup>47</sup>. Il fatto che tali Commissioni svolsero le loro attività all'interno di un organo non pienamente parlamentare, in quanto non composto in seguito a libere elezioni e quindi non espressivo di una rappresentanza politica di tipo pluralistico, rende ardua e forzata qualsiasi comparazione<sup>48</sup>. Nonostante ciò, l'esperienza maturata in quel periodo sul ruolo delle Commissioni permanenti ebbe importanti ricadute sia sull'attività della Consulta nazionale, sia sul dibattito dell'Assemblea costituente.

---

le altre 12 Commissioni: Commissione Africa italiana, Commissione affari esteri, Commissione affari interni, Commissione agricoltura, Commissione cultura popolare, Commissione educazione nazionale, Commissione forze armate, Commissione giustizia, Commissione industria, Commissione lavori pubblici e comunicazione, Commissione professione e arti, Commissione scambi commerciali e legislazione doganale.

<sup>43</sup> C. FASONE, *op. cit.*, p. 182

<sup>44</sup> Art. 14 l.n. 129/1939

<sup>45</sup> F. PERFETTI, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, 1991, p. 196

<sup>46</sup> Art. 16 l.n. 129/1939. Ai sensi dell'articolo 15 della medesima legge, dovevano essere approvate dall'Assemblea, dopo un esame in Commissione, i disegni di legge di carattere costituzionale, (articolo 12 della legge 9 dicembre 1928/2693) quelli indicati nell'ultimo comma dell'art. 1 della legge 31 gennaio 1926-IV, n. 100; le deleghe legislative di carattere generale, i progetti di bilancio ed i rendiconti consuntivi dello Stato e delle aziende autonome di Stato e degli enti amministrativi di qualsiasi natura, di importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato. Potevano essere esaminati dall'Assemblea, previa autorizzazione del Capo del Governo, anche disegni di legge per i quali il Governo, le singole Commissioni, o la Stessa Assemblea chiedevano tale forma di esame.

<sup>47</sup> 2395 leggi su un totale di 2446, peraltro nell'80% dei casi senza che nessun emendamento venisse approvato. S. SICARDI, *Il fascismo in Parlamento: lo snuotamento della rappresentanza generale*, in *Storia d'Italia, annali*, Milano, Einaudi, vol. 17, 2001, p. 267. Ma anche N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.*, p. 34

<sup>48</sup> C. FASONE, *op. cit.* p. 181.

### 3. Sulle origini delle Commissioni permanenti e dei loro presidenti: il passato prossimo

Nel corso del periodo costituzionale transitorio, anche la Consulta nazionale<sup>49</sup> svolse una larga parte della propria attività attraverso dieci Commissioni competenti per materia<sup>50</sup>. Come noto, tale Assemblea non aveva potestà legislative, bensì svolse un'attività consultiva nei confronti del Governo, in quel periodo unico detentore del potere normativo. I pareri richiesti dal Governo alla Consulta nazionale erano espressi o dall'Assemblea o direttamente dalle singole Commissioni, le quali avevano quindi il potere di esprimere in via definitiva la posizione dell'istituzione a cui appartenevano<sup>51</sup>.

Ogni Commissione era composta da non meno di trenta consultori nominati dal Governo, almeno quindici erano però preventivamente designati dai partiti che costituivano il CNL, in ragione di non meno di due Consultori per ogni partito. Almeno un consultore era designato dai partiti non appartenenti al CLN e non meno di cinque componenti erano scelti tra ex. parlamentari "antifascisti"<sup>52</sup>. Le Commissioni<sup>53</sup>, la cui peculiare composizione rispecchiava il tentativo di garantire un equilibrio tra le varie anime politico istituzionali presenti nel c.d. Regno del Sud, pur in assenza di un momento elettorale capace di definire i rapporti di forza tra esse, iniziarono a svolgere le loro attività, eleggendo i relativi Uffici di presidenza, immediatamente dopo la prima seduta della Consulta svoltasi il 25 settembre 1945<sup>54</sup>. Le presidenze delle Commissioni furono distribuite, dopo appositi accordi politici, tra i partiti che sostenevano l'allora Governo Parri<sup>55</sup>. Tre Presidenti erano liberali, tre comunisti, due socialisti, uno

---

<sup>49</sup> L'organo fu istituito dal d.lgs.lt. 146/1945. La determinazione della composizione e del funzionamento della Consulta nazionale fu oggetto di un quadro normativo particolarmente ampio, dipendente anche dall'evoluzione degli eventi bellici. Per i fini del presente elaborato appaiono di particolare interesse il d.lgs.lt. 5 aprile 146/1945 e il d.lgs.lt. e 539/1945 contenente le norme regolamentari per la costituzione ed il funzionamento della Consulta nazionale. Per una ricostruzione dettagliata del quadro normativo, una lista dei Consultori e della loro ripartizione tra Commissioni si veda CAMERA DEI DEPUTATI, *La Consulta nazionale, segretariato generale ufficio studi legislativi*, 1948, pp. 5 ss. spec. pp. 27 ss. per i profili riguardanti le Commissioni.

<sup>50</sup> 1°) affari esteri; 2°) affari politici e amministrativi; 3°) giustizia; 4°) istruzione e belle arti; 5°) difesa nazionale; 6°) finanze e tesoro; 7°) agricoltura e alimentazione; 8°) industria e commercio; 9°) lavoro e previdenza sociale; 10°) ricostruzione, lavori pubblici e comunicazioni.

<sup>51</sup> Era il Governo tramite il ministero per la Consulta nazionale che sceglieva se chiedere il parere di una o più Commissioni o dell'Assemblea. C. FASONE, *op. cit.* p. 183. C. SFORZA, *I Compiti della Consulta nazionale*, in *La Costituente e la democrazia italiana*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 341 ss.

<sup>52</sup> Art. 14 del d.lgs.lt. 539/1945

<sup>53</sup> Per una ricostruzione dell'attività parlamentare nel periodo costituzionale transitorio si vedano F. BONINI, *La Consulta e l'Assemblea costituente*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 293 ss.

<sup>54</sup> Ai sensi dell'articolo 15 del d.lgs.lt. 539/1945 e, successivamente ai sensi dell'articolo 7 del Regolamento della Consulta nazionale ogni Commissione eleggeva al proprio interno, a maggioranza assoluta dei votanti, un Presidente, un vicepresidente ed un segretario. Si veda a titolo esemplificativo, COMMISSIONE AFFARI POLITICI E AMMINISTRATIVI, *Resoconto sommario*, Consulta nazionale, 27 settembre 1945, p. 1

<sup>55</sup> In seguito all'approvazione di un'esplicita richiesta del Consultore Minio, al fine di attendere l'esito delle Consultazioni tra i vari partiti in merito alla nomina dei Presidenti di Commissione, la prima seduta della Commissione affari politici e amministrativi fu sospesa per circa cinque ore (dalle 10,10 alle 15,00). Solo al termine di tali consultazioni che riguardavano le presidenze dell'intero sistema delle Commissioni si poté procedere all'elezione del Presidente. COMMISSIONE AFFARI POLITICI E AMMINISTRATIVI, *Ibidem*.

afferiva al partito d'azione, uno alla democrazia cristiana. Le Commissioni non mancarono di compiere un'importante attività consultiva nei confronti del Governo<sup>56</sup>, anche se l'assenza di una legittimazione democratica impedì lo svolgimento di una sostanziale attività di controllo nei confronti dell'esecutivo del quale si ritenevano, ed in larga parte erano, un'emanazione<sup>57</sup>. Nel valutare l'esperienza delle Commissioni in tale fase storica, la dottrina è concorde nel ritenere che la loro specializzazione per materia e il loro intervento prevalente rispetto all'Aula dette vita ad una forma di legislazione concertata tra queste e il Governo<sup>58</sup>.

Sul ruolo che le Commissioni permanenti avrebbero avuto nel periodo repubblicano, influì in modo molto rilevante anche l'attività svolta dall'Assemblea costituente. Sia perché è ad essa che, ovviamente, deve essere attribuita la redazione delle disposizioni costituzionali relative alle Commissioni parlamentari, sia perché le Commissioni che operarono al suo interno contribuirono in modo decisivo a recuperare, razionalizzare e stabilizzare una serie di prassi che sarebbero state traslate nella prima legislatura<sup>59</sup>. L'Assemblea costituente rappresentò il primo organo parlamentare democraticamente eletto dal 1921<sup>60</sup>. Tale Assemblea svolse i propri lavori secondo i regolamenti in vigore nella Camera prefascista senza adottarne di nuovi. Le uniche modifiche regolamentari, rispetto ai testi modificati da ultimo nel 1922, vennero votate come "aggiunte" alle disposizioni previgenti ed erano volte all'istituzione di alcuni organi decentrati rispetto all'Assemblea. Con tali modifiche furono istituite la Commissione per la Costituzione (la c. d. Commissione dei 75)<sup>61</sup>, la Commissione per i trattati internazionali<sup>62</sup>, la Commissione autorizzata a riferire sulle domande di autorizzazione a procedere<sup>63</sup>, nonché quattro Commissioni permanenti specializzate per materia<sup>64</sup>. Le Commissioni permanenti ebbero il compito di svolgere un'attività

---

<sup>56</sup> Spesso le Commissioni operarono congiuntamente per l'esame di determinati provvedimenti, tale facoltà era espressamente disciplinata dall'articolo 10 del Regolamento della Consulta nazionale, il quale stabiliva che: "Il Presidente della Consulta può stabilire, di sua iniziativa ovvero su richiesta del Governo, la riunione di due o più Commissioni per dar parere su provvedimenti di comune interesse, e, d'accordo coi rispettivi Presidenti, fissarne la convocazione e l'ordine del giorno. Le sedute delle Commissioni riunite sono presiedute dal Presidente di Commissione più anziano di età. In sua mancanza presiederà il Presidente dell'altra Commissione. Il Presidente della Consulta potrà sempre assumere egli stesso la presidenza delle Commissioni riunite"

<sup>57</sup> G. D'EUFEZIA, *Consulta Nazionale*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti. Appendice 2: 1938-1948*, Roma, IEL, 1948, pp. 679 ss.

<sup>58</sup> P. UNGARI, *op. cit.*, p. 92

<sup>59</sup> Si veda in particolare 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. in generale, l'intero volume appare di particolare interesse.

<sup>60</sup> Anno delle ultime libere elezioni politiche prima dell'inizio del periodo fascista.

<sup>61</sup> Assemblea costituente, *Resoconto stenografico*, 15 luglio 1946, pp. 36 ss. Come noto la Commissione organizzò la maggior parte dei propri lavori attraverso tre sottocommissioni: 1° sottocommissione, diritti e doveri dei cittadini; 2° sottocommissione, organizzazione costituzionale dello Stato; 3° sottocommissione, rapporti economici e sociali.

<sup>62</sup> Tale Commissione era formata da 36 deputati e fu istituita contestualmente alla Commissione per la Costituzione.

<sup>63</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico*, 23 luglio 1946, p. 247

<sup>64</sup> Le Commissioni erano competenti ad esaminare le attività di gruppi di ministeri, in particolare la 1° Commissione era competente per la Presidenza del Consiglio e i ministeri di: interno, grazia e giustizia, pubblica istruzione, guerra, marina militare, aeronautica, assistenza post-bellica nonché per le attività dell'Alto commissariato di Igiene e sanità pubblica. La

consultiva, emanando pareri direttamente al Governo sulla legislazione ordinaria da esso adottata<sup>65</sup>. Anche in questa fase, l'esecutivo continuava a detenere il monopolio del potere legislativo. Facevano eccezione la materia elettorale, quella costituzionale e l'approvazione dei trattati internazionali<sup>66</sup>. Similmente a quanto avvenuto all'interno della Consulta nazionale anche le presidenze degli organi decentrati attraverso cui l'Assemblea costituente svolse i propri lavori erano espressione dell'accordo politico che, in una prima fase, accompagnò i partiti "dell'arco costituzionale"<sup>67</sup>. L'uscita delle sinistre dall'esecutivo operata a partire dal 31 maggio 1947 con l'avvio del Governo De Gasperi IV non mutò la distribuzione di tali incarichi all'interno dell'Assemblea costituente.

Le citate esperienze storiche influenzarono il dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente sul ruolo delle Commissioni all'interno del procedimento legislativo e la loro collocazione nell'attuale assetto costituzionale. Nello specifico, un ruolo rilevante ebbero le discussioni tenute all'interno della seconda sottocommissione nelle sedute del 25 e del 26 ottobre 1946. Nella seduta del 25 ottobre la proposta, formulata da Mortati, di prevedere che ogni proposta di legge dovesse essere preventivamente esaminata da una Commissione venne approvata senza particolari resistenze. Anzi, in tale sede venne espressamente affermata la convinzione che un Parlamento organizzato per Commissioni fosse un sistema migliore e più efficiente rispetto a tutti gli altri modelli allora conosciuti e segnatamente rispetto all'esperienza degli Uffici<sup>68</sup>. Un maggiore dibattito emerse nella seduta del giorno successivo in relazione alla possibilità di affidare alle Commissioni anche poteri legislativi. La proposta venne presentata come uno strumento per

---

2° Commissione era competente per le attività dei ministeri delle finanze e del tesoro. La 3° per i ministeri di: industria e commercio, lavoro e previdenza sociale, commercio con l'estero, agricoltura e foreste, nonché per l'altro commissariato per l'alimentazione. La 4° Commissione seguiva l'attività dei ministeri: lavori pubblici, trasporti, marina mercantile e poste e telecomunicazioni. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico*, 17 settembre 1946, p. 555

<sup>65</sup> In circa meno di diciotto mesi di attività le Commissioni inviarono direttamente al Governo un parere favorevole su 1368 disegni di legge, solo in circa quaranta occasioni il parere fu approvato anche dall'Assemblea. C. FASONE, *op. cit.*, p. 185

<sup>66</sup> Art. 3 d.lgs.lt. 98/1946. Sempre tale articolo dava la facoltà al Governo di sottoporre all'esame dell'Assemblea costituente qualunque altro argomento per il quale esso ritenesse opportuna la sua deliberazione. Tale facoltà venne interpretata dal Governo in maniera molto estensiva, nel senso di dare all'Assemblea stessa la possibilità di indicare su quali disegni di legge si sarebbe dovuta esprimere. Tale interpretazione portò alla creazione delle quattro Commissioni competenti per materia il cui ruolo era formalmente quello indicare al Governo quali tra i disegni di legge dovessero essere sottoposti alla deliberazione dell'Assemblea per la loro importanza tecnica o politica. Ciò nei fatti permise un controllo delle Commissioni e quindi dell'Assemblea sulla legislazione del Governo. Si vedano in particolare le comunicazioni del Presidente del consiglio svolte in Assemblea costituente il 25 luglio 1946. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico*, 25 luglio 1946, p. 353

<sup>67</sup> La presidenza della Commissione dei 75 fu affidata ad un esponente demoliberale, on. Ruini mentre i tre vicepresidenti che avrebbero anche presieduto le tre sottocommissioni in cui la Commissione per la Costituzione organizzò i propri lavori erano esponenti dei tre principali gruppi parlamentari. 1° Sottocommissione, On. Tupini DC, 2° Sottocommissione, on. Terracini PCI, 3° Sottocommissione on. Ghidini PSI. Anche le quattro Commissioni competenti per materia ebbero una distribuzione delle presidenze svolta con la medesima logica. 1° Commissione, on. Gronchi DC, 2° Commissione, on. La Malfa PRI, 3° Commissione on. Simonini PSI, 4° Commissione, on. Longo PCI.

<sup>68</sup> COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto stenografico*, Assemblea costituente, 25 ottobre 1946, p. 425

favorire una produzione normativa tecnicamente più accurata<sup>69</sup>. Le varie posizioni prudenti rispetto alla possibilità per le sedi decentrate di esprimere in via definitiva la volontà dell'Assemblea erano varie. Si temeva sia che ciò avrebbe portato ad un'eccessiva burocratizzazione delle Commissioni<sup>70</sup>, sia che tali poteri avrebbero condotto ad un'eccessiva debolezza dell'Aula rispetto alle sedi decentrate<sup>71</sup>. Il testo dell'articolo 69 del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione era la sintesi di tali preoccupazioni, nella misura in cui la possibilità di devolvere ad una Commissione la deliberazione di un disegno di legge doveva essere espressamente approvata dall'Assemblea, la quale avrebbe comunque dovuto approvare il testo finale<sup>72</sup>. Fu soltanto all'interno del dibattito svoltosi in Costituente nel corso della seduta del 14 ottobre 1947 con il concorso determinante dell'on. Ruini che i poteri legislativi delle Commissioni vennero riconsiderati<sup>73</sup>.

Nel corso della I legislatura le tendenze di fondo sulle modalità di funzionamento e sull'organizzazione delle Commissioni e delle loro presidenze risentirono largamente di tutte quelle prassi che si erano venute a definire nel corso dell'attività dell'Assemblea costituente e della tarda esperienza statutaria. Anche per tali ragioni vennero a lungo mantenuti nei Regolamenti parlamentari una serie di istituti legati alla precedente divisione in sessioni della legislatura quali, ad esempio, il rinnovo su base annuale delle Commissioni permanenti<sup>74</sup>. Il rinnovo su base biennale delle Commissioni<sup>75</sup> fu introdotto dalla modifica dell'articolo 28 del R.C. avvenuta nella seduta del 3 dicembre 1965<sup>76</sup>, il cui testo novellato sarebbe stato ripreso dal Regolamento del 1971. Fu sempre il Regolamento della Camera dei deputati del 1971 che modificando i *quorum* necessari per l'elezione del Presidente della Camera, anche al fine di accentuare il

---

<sup>69</sup> COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto stenografico*, Assemblea costituente, 26 ottobre 1946, p. 436. Si vedano in particolare le osservazioni dell'on. Mortati, relatore, nonché dell'on. Vanoni.

<sup>70</sup> Era di tale avviso in particolare il Relatore Mortati, *ivi.*, p. 437

<sup>71</sup> Si veda la posizione dell'on. Fabbri, *ivi.*, p. 438

<sup>72</sup> *Art. 69. Ogni disegno di legge deve essere previamente esaminato da una Commissione di ciascuna Camera secondo le norme del rispettivo regolamento e deve essere approvato dalle Camere, articolo per articolo, con votazione finale a scrutinio segreto. Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per l'esame e l'approvazione di disegni di legge, dei quali sia dichiarata l'urgenza. Su richiesta del Governo o del proponente, ciascuna Camera può deliberare che l'esame di un disegno di legge sia deferito ad una Commissione composta in modo da rispettare la proporzione dei gruppi alla Camera, e che su relazione della Commissione si proceda alla votazione senza discutere, salvo le dichiarazioni di voto. Tale procedimento non è applicabile ai disegni di legge concernenti l'approvazione dei bilanci e l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.*

<sup>73</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico*, seduta pomeridiana, 14 ottobre 1947, pp. 1186 ss. Il testo definitivo dell'articolo venne approvato nella successiva seduta. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico*, seduta pomeridiana, 15 ottobre 1947, pp. 1224 ss.

<sup>74</sup> 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 erano confermati, senza particolari clamori, per periodi più lunghi di un anno.

<sup>75</sup> 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. Sul punto si veda in dettaglio *infra*, p. 18

<sup>76</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, IV, 3 dicembre 1965, p. 19546.

ruolo di garanzia di tale carica, aumentò implicitamente le distanze tra questa e le Presidenze di Commissione le cui modalità di elezione non vennero mutate.

Il principale momento di svolta 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 tempi<sup>77</sup>. 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, 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 referente<sup>78</sup>. Il citato mutamento andò a vantaggio delle 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 decentrate<sup>79</sup>. Conseguentemente la Conferenza dei Presidenti di gruppo

---

<sup>77</sup> 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. Al Senato l'introduzione del contingentamento dei tempi fu precedente rispetto alla Camera. Esso avvenne con le modifiche regolamentari adottate il 3 marzo 1988. In particolare, in tale occasione, il contingentamento dei tempi venne reso obbligatorio attraverso una novella dell'articolo 55 del Regolamento del Senato. N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.*, p. 199

<sup>78</sup> 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 la percentuale delle leggi approvate in tale sede oscillava tra il 78% della V legislatura e il 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. Al Senato, a partire dalla XVIII legislatura si è iniziato a fare ricorso, in modo significativo, all'assegnazione di provvedimenti in sede redigente. Si tratta di una delle conseguenze della riforma organica del Regolamento del 2017, attuazione del comma 1-bis dell'Art. 34 R.S. che prevede l'assegnazione, *di regola*, dei disegni di legge in sede redigente o deliberante. Rispetto alle legislature precedenti dove l'utilizzo della sede redigente era assolutamente marginale in entrambe le Camere, al momento, dei 1950 disegni di legge presentati al Senato ben 1378 (quasi tutti di iniziativa parlamentare) sono stati assegnati per l'esame ad una Commissione in sede redigente. Rispetto alle 170 leggi promulgate da inizio legislatura, 13 sono state esaminate in almeno uno dei due rami del Parlamento (sempre il Senato) in sede redigente. Tale numero acquisisce un maggior peso se si considera che la sede redigente è stata utilizzata in 11 delle 36 leggi approvate aventi iniziativa parlamentare. Alla Camera l'utilizzo della sede redigente non ha trovato ancora utilizzo in questa legislatura. Per approfondire è possibile consultare ulteriori dati sull'apposita banca dati del Senato. Per una ricostruzione della riforma organica del Regolamento del Senato si veda A. CARBONI, M. MALAGOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, federalismi.it, 1/2018, pp. 1 ss.

<sup>79</sup> 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, proprio in relazione alla decretazione d'urgenza, i Regolamenti parlamentari, segnatamente quello della Camera, hanno 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



parlamentare diventò il fulcro della programmazione dei lavori dell'Assemblea e, *de facto*, in Commissione. Tale fenomeno, nato con l'obiettivo di favorire una più coerente determinazione dell'indirizzo politico, ha avuto come effetto collaterale quello di accrescere i problemi di coordinamento tra i lavori di Aula e quelli delle sedi decentrate limitando i margini di autonomia di queste. Il ricorso a strumenti quali la Conferenza dei Presidenti di Commissione<sup>80</sup> o la loro consultazione ai margini della Capigruppo<sup>81</sup>, non appaiono adeguati alla soluzione di tali problematiche, sia per il loro scarso impiego, sia per il fatto che i Presidenti di Commissione, pur nel loro ruolo istituzionale, sono comunque "uomini della maggioranza"<sup>82</sup>. Si tenga presente che la forza delle decisioni assunte nella Conferenza dei Capigruppo è tale anche in virtù della rappresentatività dell'organo stesso, fattore che insieme agli alti livelli di informalità attraverso cui opera, consente di assumere decisioni frutto dell'esito di un dibattito tra tutti i gruppi parlamentari. Maggiori margini di manovra per le Commissioni potrebbero derivare dalla scelta di organizzare i lavori del Parlamento alternando settimane di Aula a settimane di lavoro dedicate alle sedi decentrate. Si osservi che l'art. 53 del Regolamento Senato, come modificato dalla riforma organica approvata nel dicembre 2017 ed entrata in vigore all'inizio della XVIII legislatura, già prevede che, in sede di programmazione dei lavori, all'attività delle Commissioni siano riservate due settimane ogni mese non coincidenti con i lavori dell'Assemblea. Al termine dei primi tre anni della legislatura è possibile affermare che tale disposizione abbia trovato un'applicazione solo parziale<sup>83</sup>. Presso la Camera dei deputati, un criterio di

---

tempo disponibile all'esame delle leggi di conversione. N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.*, pp. 279 ss. Ma anche V. DI CIOLO, L. CIAURO, *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 AA. VV. *Il Filangeri Quaderno 2016*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 55 ss.

<sup>80</sup> La Conferenza dei Presidenti di Commissione, proprio in virtù della sua omogeneità politica è un organo scarsamente convocato. Le sue riunioni inoltre riguardano per lo più profili di organizzativi dei lavori della Camera.

<sup>81</sup> Alla Camera prima dell'adozione del programma dei lavori è possibile convocare la Conferenza dei Presidenti di Commissione (disposizione scarsamente applicata); al Senato si parla più semplicemente di "contatti" con i Presidente di Commissione. Il Presidente del Senato può convocarli per presenziare alla Conferenza dei Capigruppo. Artt. 23-24 R.C e artt. 53-56 R.S. N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.* p. 202. In ogni caso, i contatti tra le Commissioni e la Capigruppo per la programmazione dei lavori sono caratterizzati da una grande informalità.

<sup>82</sup> L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, Archivio giuridico Filippo Serafini, XXIX/1961, p.47

<sup>83</sup> In questa legislatura, attraverso la programmazione e calendarizzazione dei lavori, si cerca di prevedere che una settimana ogni mese di lavori parlamentari sia dedicata, esclusivamente o prevalentemente, alle attività delle Commissioni. Si tratta di una novità che attua solo in parte le disposizioni del riformato art. 53 c.2 R.S. Spesso, però, l'evolvere della situazione politica ha reso necessari repentini aggiornamenti della calendarizzazione dei lavori dell'Aula, vanificando, in parte, la prevista separazione tra "tempo dell'Assemblea" e "tempo delle Commissioni". Si prenda ad esempio il Calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo 17 gennaio - 7 febbraio 2019, adottato in seguito alla riunione della "Capigruppo" del 15 gennaio. In tale Calendario dei lavori veniva previsto che la settimana di lavoro parlamentare 29-31 gennaio sarebbe stata riservata al lavoro delle Commissioni. Il 28 gennaio, in seguito ad una riunione della medesima Conferenza, veniva stabilito che nella giornata successiva l'Assemblea sarebbe stata convocata per un'Informativa del Ministro degli affari esteri su un tema in quel momento politicamente rilevante: la situazione in Venezuela. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Calendario dei lavori dell'Assemblea dal 23 gennaio al 7 febbraio 2019*, XVIII,

organizzazione dei lavori analogo è stato previsto in via sperimentale, come uno dei metodi per contrastare l'epidemia di Covid-19<sup>84</sup>. Solo l'esperienza potrà dire se, al termine della difficile situazione sanitaria, i lavori continueranno ad essere programmati nello stesso modo.

#### 4. I Presidenti di Commissione, le modalità di elezione

L'elezione del Presidente e dell'ufficio di presidenza delle Commissioni è un atto necessario alla costituzione di tali organi. Per quanto riguarda le Commissioni permanenti, alla Camera (art. 20 R.C.) viene eletto Presidente il commissario capace di raggiungere la maggioranza assoluta dei voti, computando, per prassi, anche le schede bianche e nulle. Nel caso nessun candidato abbia raggiunto il *quorum*, si procede al ballottaggio tra i primi due candidati: è quindi eletto il deputato che ottiene il maggior numero di voti (in caso di ulteriore parità è eletto il più anziano per elezione o il più anziano per età)<sup>85</sup>. Al Senato si applica l'art. 4 del Regolamento che disciplina le procedure per l'elezione del Presidente dell'Assemblea<sup>86</sup>. Nella maggior parte dei casi, le differenze nei sistemi elettorali delle due Camere sono annullate dal fatto che la maggioranza riesce ad eleggere i Presidenti di Commissione al primo scrutinio.

---

Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari 22 gennaio 2019, p. 1. Si veda, sempre a titolo di esempio, SENATO DELLA REPUBBLICA, *Calendario dei lavori dell'Assemblea 25 novembre al 2 dicembre 2020*, XVIII, Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari 25 novembre 2020, p.1 in cui era previsto che la settimana dal 30 novembre al 4 dicembre sarebbe stata riservata prevalentemente ai lavori delle Commissioni. Nel complesso, nelle legislature precedenti, era più raro che l'Assemblea non venisse convocata durante la settimana per permettere i lavori alle Commissioni. Si ricorda, infine, che la dottrina ha puntualmente osservato come uno dei maggiori ostacoli ad un'applicazione diffusa e sistematica di tale sistema di organizzazione dei lavori parlamentari dipenda, soprattutto, dalla necessità di dare tempestivo esame alle leggi di conversione dei decreti-legge. G. LASORELLA, *op. cit.*, pp. 63 ss. A. CARBONI, M. MALAGOTTI, *op. cit.*, pp., 15 ss.

<sup>84</sup> GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 4 novembre 2020. p. 1 ss. Si vedano in particolare le comunicazioni del Presidente sulle modalità di svolgimento dei lavori delle Commissioni nel periodo dell'emergenza derivante dalla diffusione del Covid-19. Sul punto si veda anche C. FASONE, *Le Commissioni parlamentari nella gestione della crisi pandemica*, in AA. VV. *Il Filangeri Quaderno 2020*, Napoli, Jovene, 2021, pp. 77 ss.

<sup>85</sup> L'elezione della Commissione è l'atto costitutivo della stessa. Prima di quel momento, per prassi, è quindi impossibile procedere alla sostituzione di commissari. In particolare, non è possibile sostituire commissari assenti con altri membri dello stesso gruppo. Rimangono obbligatorie le sostituzioni dei membri del Governo con altri commissari dello stesso gruppo. F. STACCHINI, *op. cit.*, p. 3.

<sup>86</sup> In corso di rinnovo delle Commissioni nel corso della legislatura il Regolamento non esclude che attraverso la nuova assegnazione di membri effettivi della Commissione da parte dei gruppi si possa eleggere a Presidente un parlamentare che fino a poco tempo prima non apparteneva a quella Commissione. Allo stesso modo è capitato, anche recentemente, che tale istituto venisse impiegato per permettere l'elezione di un determinato candidato non gradito ad alcuni membri dei gruppi di maggioranza della Commissione. Per entrambi i casi è possibile citare come esempio il rinnovo della VI Commissione nel corso della XVIII legislatura. Il deputato Marattin divenne membro della Commissione il 29 luglio 2020, giorno della sua elezione a Presidente, in precedenza era componente della V Commissione. Cinque (On. Maniero, On. Giulidori, on. Randuzzi on. Troiano, on. Grimaldi) dei quindici commissari del M5S erano ostili alla sua elezione, essi furono nominati in altre Commissioni. Al loro posto vennero nominati altri deputati del loro gruppo (On. Dori, On. Provenza, On. Ruggiero, on. Valente, on. Zolezzi). Il giorno successivo all'elezione, i deputati tornarono nelle loro Commissioni di provenienza. Tale prassi nei fatti aggira il divieto di sostituzione dei membri di Commissione nel momento elettorale. VI COMMISSIONE, *Bollettino Giunte e Commissioni*, Camera dei deputati, XVIII, 29 luglio 2020 pp. 5 ss.

Fatto salvo quanto previsto per le Commissioni speciali, la cui disciplina segue quella delle Commissioni permanenti<sup>87</sup>, le modalità di elezione dei Presidenti delle altre Commissioni non sono disciplinate direttamente dai Regolamenti parlamentari, bensì dalle fonti che istituiscono tali organi<sup>88</sup>, le quali, talvolta, rimandando ad un regolamento interno approvato dalla stessa Commissione. Il sistema di elezione del Presidente e dell'ufficio di presidenza ricalca quello utilizzato presso la Camera dei deputati. Le differenze riguardano i *quorum* necessari ad individuare il Presidente<sup>89</sup>, richiedendo, normalmente, la maggioranza assoluta dei componenti per la sua elezione al primo scrutinio<sup>90</sup>. Per le Commissioni permanenti, la prassi

---

<sup>87</sup> Art. 20 R.C., art. 24 e 27 R.S. Attualmente sono costituite due Commissioni speciali, entrambe al Senato: Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, mozione 10/07/2018; Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza mozione 30/10/2019. Prima della formazione del primo Governo della legislatura, come da prassi, si era costituita in ciascuno dei rami del Parlamento una Commissione speciale per l'esame di atti del Governo. Tali Commissioni hanno cessato le loro attività il 21/06/2018, successivamente alla formazione del Governo e contestualmente alla costituzione delle Commissioni permanenti. Sul punto, più in dettaglio, si veda *infra*, pp. 22 ss.

<sup>88</sup> In questa legislatura oltre alle Commissioni permanenti e speciali sono presenti le seguenti Commissioni: Commissione parlamentare per le questioni regionali, art. 126 Cost.; Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, l. cost. 1/1989; Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, l.n. 103/1975; Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, l.n. 60/1976; Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, l.n. 124/2007; Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, l.n. 88/1989; Comitato parlamentare Schengen, Europol e immigrazione, l.n. 388/1993; Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, l.n. 451/1997; Commissione parlamentare per la semplificazione, l.n. 42/2009; Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l.n. 42/2009. Relativamente alle Commissioni di inchiesta di questa legislatura si vedano: Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, l.n. 99/2018; Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, l.n. 100/2018; Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, l.n. 98/2019; Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "Il Forteto", l.n. 21/2019. Per le Commissioni di inchiesta monocamerale si veda per la Camera dei deputati il doc. XXII n. 36, delibera del 30 aprile 2019, Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Giulio Regeni. Per il Senato, la delibera del 31 ottobre 2019, Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati e delibera del 16 ottobre 2018, Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere. Per una ricostruzione sul ruolo delle Commissioni di inchiesta negli anni più recenti si veda G. LAURI, M. MALVICINI, *Le Commissioni parlamentari di inchiesta: recenti sviluppi e osservazioni alla luce della prassi*, osservatorio AIC, 3/2016, pp. 2 ss. Si omette l'elencazione delle c.d. Commissioni miste, il cui esame ci porterebbe troppo lontano dal ragionamento proposto nel presente elaborato, si osservi, inoltre, come autorevole della dottrina faticosi a definirle come "Commissioni parlamentari in senso proprio". N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.*, p. 147, Non si tiene conto nemmeno delle delegazioni parlamentari, si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera, cit.*, p. 569

<sup>89</sup> Assolutamente peculiare per le modalità di designazione è il Presidente della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3 l.n. 42/2009), che viene nominato d'intesa tra i Presidenti delle due Camere. Ai membri della Commissione spetta l'elezione del resto dell'ufficio di presidenza.

<sup>90</sup> Nello specifico, in riferimento alle Commissioni di inchiesta (sia monocamerale che bicamerale) istituite in questa legislatura, per l'elezione del Presidente al primo scrutinio è richiesta sempre la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione tranne che per la Commissione "Banche", "Femminicidio" e "Regeni" per le quali è sufficiente la maggioranza assoluta dei votanti. Relativamente alla Commissione "antimafia", si osservi che l'elezione del Presidente a maggioranza assoluta dei componenti dell'organo fu introdotta a partire dalla XIV legislatura, l.n. 386/2001. Nella XIII il sistema di elezione ricalcava quello delle Commissioni Permanenti. In precedenza, sin dalla III legislatura, il Presidente della Commissione Antimafia era scelto d'intesa dai Presidenti delle due Camere tra i parlamentari non appartenenti alla Commissione stessa, il resto dell'ufficio di presidenza era eletto dalla Commissione.

secondo cui le forze politiche di maggioranza procedono ad accordarsi sulla distribuzione delle presidenze tra i propri appartenenti, si affermò piuttosto velocemente<sup>91</sup> diventando un'attività da eseguire in una logica di sistema, pur nell'autonomia dei singoli collegi<sup>92</sup>. Al contrario, divenne marginale e sostanzialmente eccezionale l'appartenenza di uno o più Presidenti, ad una delle forze appartenenti all'opposizione al momento della loro elezione<sup>93</sup>. Tale fenomeno ebbe come necessaria conseguenza quella di prevedere, ad inizio legislatura, la costituzione delle Commissioni permanenti solo successivamente alla formazione del Governo<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> F. STACCHINI, *op. cit.*, pp. 288 ss. Espressamente a favore di tale assetto pur non escludendo la possibilità che anche esponenti dell'opposizione potessero essere eletti in tali incarichi C. F. CIAURRO, *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, IEI, 1988, vol. 7, pp. 1 ss., D. NOCILLA, *Presidenza delle Commissioni e maggioranza parlamentare*, *Diritto e società*, 4/1974, pp. 1049 ss., A. P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, Colombo, 1987, pp. 234 ss. Più in generale si veda L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. 7, 1960, pp. 895 ss. Per una ricostruzione del pensiero di Elia sul punto si veda F. LONGO, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia*, *Diritto Pubblico*, 2/2009, pp. 489 ss.

<sup>92</sup> Nel corso del tempo, parte della dottrina ebbe modo di sostenere la necessità di permettere l'elezione di esponenti dell'opposizione alla presidenza di una o più Commissioni permanenti. F. STACCHINI, *op. cit.*, p. 6. Peraltro, ciò non vuol dire che le opposizioni siano completamente escluse nella determinazione delle Presidenze di Commissione. Una maggioranza poco coesa potrebbe avvantaggiarsi dei voti dell'opposizione per eleggere un Presidente appartenente ad un gruppo di maggioranza ma diverso da quello individuato dagli accordi interni alla stessa. Si veda ad esempio l'elezione per il rinnovo della presidenza della 1° Commissione del Senato dopo che l'allora Presidente Finocchiaro era stata chiamata a ricoprire un incarico ministeriale nell'allora Governo Gentiloni. In luogo degli accordi di maggioranza, la Commissione elesse a suo Presidente per il restante periodo della legislatura il Senatore Torrisi, invece del senatore Pagliari allora capogruppo in Commissione del PD, partito di maggioranza relativa. Per l'elezione del sen. Torrisi furono decisivi i voti dell'opposizione. Si veda 1° COMMISSIONE, *Resoconto sommario*, Senato della Repubblica, XVII, 5/04/2017

<sup>93</sup> 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 opposizione. 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. All'inizio della XV legislatura la 10° Commissione del Senato vide l'elezione come suo Presidente del sen. Scarrabosio appartenente al gruppo Forza Italia, allora all'opposizione. N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle Commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, paper del forum di quaderni costituzionali, 2006, p. 1. Stacchini evidenzia che nel corso della VII legislatura, il PCI, pur non avendo una rappresentanza nel Governo (lo appoggiava dall'esterno) ottenne alcune presidenze di Commissione (I, VI, IX, X alla Camera, 5°, 9°, 12° al Senato). L'esperienza fu abbandonata già nella successiva legislatura, in quanto prevalse il criterio dell'appartenenza *stricto sensu* dei Presidenti alla maggioranza di Governo. Ciò comportò una sorta di "compensazione" che portò all'elezione di parlamentari dell'opposizione alla presidenza di Commissioni bicamerali di inchiesta e di Giunte "a sottolineare la necessità di una conduzione di tali organi più ispirata alla garanzia istituzionale che alla logica della maggioranza politica del momento". F. STACCHINI, *op. cit.*, p. 6.

<sup>94</sup> In tre legislature, la VII, la VIII e la XI, le Commissioni furono costituite prima della formazione del Governo. La prassi di costituire le Commissioni permanenti dopo la formazione del primo Governo della legislatura è stata contestata (ma non disapplicata) sia nella XVII che nella XVIII. In questi ultimi due casi, 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. In questo senso è di rilevante interesse il dibattito svoltosi nella Giunta per il Regolamento all'avvio della XVII legislatura sulla possibilità di procedere alla costituzione delle Commissioni permanenti prima della formazione del Governo. In tale occasione, la Presidente Boldrini evidenziò che per prassi consolidata, nei periodi di crisi di Governo e fino alla ricostituzione del rapporto fiduciario l'attività legislativa è interrotta cosicché: "(...) l'immediata costituzione delle Commissioni non comporterebbe, in ogni caso, la loro piena operatività (...)". La Presidente evidenziò, inoltre, come nelle precedenti cinque legislature le Commissioni di entrambi i rami del Parlamento erano state costituite solo dopo la formazione del Governo. Nel dibattito che seguì venne evidenziato dall'on. Toninelli e dall'on. Vito che i Regolamenti non pongono alcun ostacolo di tipo giuridico ad una repentina costituzione delle Commissioni Permanenti. L'on. Toninelli sottolineò anche che: "(...) il criterio della proporzionalità sarebbe di per sé idoneo a determinare il rispetto del rapporto

In questo contesto, a partire dalla XIV legislatura, in attesa della formazione del Governo, per assicurare la possibilità al Parlamento di esaminare gli atti trasmessi dall'esecutivo che non potevano attendere i tempi di perfezionamento dell'avvio della legislatura, si venne a consolidare la prassi di istituire, in entrambe le Camere, una Commissione speciale a tale scopo<sup>95</sup>. I compiti di tali organi vengono a cessare contestualmente alla costituzione delle Commissioni permanenti<sup>96</sup>. Nelle prime tre legislature in cui vennero istituite le citate Commissioni speciali, esse si occuparono di provvedere all'esame in sede referente delle leggi di conversione di decreto-legge pendenti al momento della costituzione delle Commissioni stesse<sup>97</sup>. Dato l'assetto essenzialmente bipolare della competizione elettorale di quel periodo, era possibile definire, con ottima approssimazione, quali forze politiche sarebbero entrate in maggioranza e quali si sarebbero schierate all'opposizione<sup>98</sup> subito dopo i risultati delle elezioni, ben prima dell'instaurazione del legame fiduciario tra Governo e Camere<sup>99</sup>. In quelle legislature non stupisce, quindi,

---

*tra maggioranza ed opposizioni, criterio quest'ultimo che tuttavia non trova alcun riconoscimento autonomo nelle norme regolamentari, né è tantomeno utilizzabile in senso modificativo del primo (...)*". La Presidente trovò tali argomentazioni non irragionevoli e pur precisando che la formazione del Governo sarebbe stata comunque necessaria per una piena operatività delle Commissioni, si offrì di fare una nuova valutazione della questione al termine della procedura di elezione del Presidente della Repubblica al fine di garantire il completamento della costituzione interna della Camera dato il protrarsi della crisi di Governo. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVII, 11 aprile 2013, pp. 15 ss. Si osservi, inoltre, come la formazione del Governo prima di quella delle Commissioni è utile 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 la presenza di Presidenti di Commissione appartenenti a forze politiche differenti rispetto a quelle a cui appartiene il rispettivo ministro in almeno uno dei due rami del Parlamento.

<sup>95</sup> L'unico requisito posto dai Regolamenti per la costituzione di Commissioni "speciali" è che queste siano formate in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari (Art. 22 R.C., Art. 24 R.S.).

<sup>96</sup> E. LATTUCA, *La Commissione speciale per l'esame degli atti del Governo come strumento ordinario di avvio della legislatura*, paper del forum dei quaderni costituzionali, 2018, p. 1

<sup>97</sup> Si segnala che la delimitazione, in entrambi i rami del Parlamento, dei compiti di tali organi all'esame delle sole leggi di conversione era evidenziata anche dalla loro denominazione: *Commissione speciale per l'esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge*. Si osservi che l'esigenza di procedere ad un tempestivo esame delle leggi di conversione di decreto-legge anche ad inizio legislatura era diventata cogente dopo che, a partire dalla famosa sentenza 360/1996, la Corte costituzionale aveva dichiarato la prassi della reiterazione in contrasto con la Costituzione. Sul fenomeno della reiterazione nel periodo immediatamente successivo alla sentenza si vedano, ad esempio, R. ROMBOLI, *La reiterazione dei decreti legge decaduti*, il Foro.it, 1996, pp. 3269 ss.; C. PINELLI, *La regola di novità di contenuto come rimedio all'esercizio fraudolento del potere normativo*, dir. publ., 1997, pp. 123 ss.; A. CELOTTO, *op. cit.*, pp. 466 ss.

<sup>98</sup> Per una ricostruzione generale del concetto di "opposizione" si veda G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 532 ss. Per una riflessione sul ruolo dell'opposizione nelle "legislature del maggioritario" si veda, tra i tanti, G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in AA. VV., *Il diritto fra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angelo Antonio Cervati*, Roma, Aracne, 2010, pp. 232 ss.

<sup>99</sup> In tale contesto, il procedimento di formazione del Governo era solito concludersi in tempi relativamente brevi. Per tale ragione, l'attività delle Commissioni speciali era limitata sia in termini temporali che per numero di sedute svolte. Nella XIV legislatura le Commissioni speciali delle due Camere svolsero sette sedute ciascuna. Nella XV legislatura vennero svolte due sedute alla Camera e tre sedute al Senato. Nella XVI legislatura le Commissioni speciali di Camera e Senato svolsero rispettivamente sette e tre sedute. Sul contributo dato alla creazione di maggioranze (apparentemente) solide da parte della legislazione elettorale di quel periodo, sia prima che dopo il 2005, si veda R. D'ALIMONTE, C. FUSARO, *La legislazione elettorale in Italia*, Bologna il Mulino, 2008, pp. 18 ss. ma anche G. TARLI BARBIERI, A.

che la designazione degli uffici di presidenza delle Commissioni speciali di inizio legislatura di entrambe le Camere seguì, le medesime logiche utilizzate per le Commissioni permanenti<sup>100</sup>.

Rispetto alle esperienze appena descritte, a partire dalle elezioni del 2013, il funzionamento delle Commissioni speciali di inizio legislatura mutò in relazione al variare del quadro politico. Sia nella XVII che nella XVIII legislatura, l'esito delle elezioni che faceva supporre la necessità di tempi lunghi per la formazione dell'esecutivo, portò alla costituzione di Commissioni speciali di inizio legislatura con funzioni ampliate rispetto al passato, al fine di poter trattare tutti i tipi di atti in scadenza trasmessi dal Governo<sup>101</sup>. Allo stesso modo, la frammentazione politica delle assemblee fece sì che l'elezione della presidenza non seguì più, a differenza che in passato, logiche puramente "maggioritarie". Nella XVII legislatura la presidenza della Commissione speciale per l'esame di atti del Governo della Camera venne assegnata, anche per finalità di "garanzia", al deputato che al termine della precedente legislatura ricopriva l'incarico di presidente della V Commissione (on. Giorgetti, LN) nonostante egli appartenesse ad un gruppo parlamentare di soli 20 deputati. Al Senato, invece, venne eletto un esponente del gruppo di maggioranza relativa (sen. Bubbico, PD). Nella XVIII legislatura non venne ripetuto il precedente di favorire l'elezione alla presidenza della Commissione speciale della Camera del Presidente della V Commissione "uscente". Al Senato e alla Camera vennero eletti due esponenti appartenenti rispettivamente al primo (sen. Crimi, M5S) e al secondo (on. Molteni, LN-SP) gruppo parlamentare delle due Assemblee. Tale scelta sembrò finalizzata a favorire il saldarsi di un'intesa politica tra quei due gruppi parlamentari<sup>102</sup>.

---

CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, Carocci, 2011, pp. 5 ss.

<sup>100</sup> Significativo, in ogni caso, che in tali legislature i Presidenti delle Commissioni di inizio legislatura appartenessero, sia alla Camera che al Senato, al principale gruppo parlamentare della coalizione risultata "vincitrice" alle elezioni. XIV legislatura: on. Mancuso e sen. Contestabile (FI); XV legislatura: on. Delbono e sen. Treu (l'Ulivo); XVI legislatura: on. Zorzato e sen. Grilli (PdL).

<sup>101</sup> Nella XVII legislatura le Commissioni speciali di Camera e Senato svolsero rispettivamente 28 e 14 sedute. Nella XVIII legislatura sono state svolte 25 sedute alla Camera e 24 al Senato. In particolare, oltre all'esame delle leggi di conversione di decreti-legge le Commissioni speciali procedettero all'esame di schemi di decreto legislativo al fine dell'espressione del parere parlamentare, nonché di altri atti per i quali la normativa prevedeva termini di presentazione specifici (anche se per lo più non perentori). E. LATTUCA, *op. cit.*, p. 2. Si osservi che nella XVII che nella XVIII legislatura il nome della citata Commissione speciale della Camera è stato: *Commissione speciale per l'esame di atti del Governo*. Al Senato la Commissione è stata denominata nella XVII legislatura: *Commissione speciale per l'esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge e di altri provvedimenti urgenti presentati dal Governo*. Nella XVIII: *Commissione speciale per l'esame di atti urgenti presentati dal Governo*. Cfr. *supra*, nota 96.

<sup>102</sup> Nella XVIII legislatura, nel corso della prima seduta successiva all'elezione dell'ufficio di presidenza, il deputato Boccia (PD) ebbe modo di evidenziare come il proprio gruppo fosse stato penalizzato rispetto ad altri nella designazione dei relatori sui vari provvedimenti. Veniva sottinteso che tale presunta penalizzazione era attribuibile alla probabile futura collocazione all'opposizione del PD. Nel dibattito che seguì si ebbe modo di osservare che data l'allora presenza di un Governo dimissionario e la conseguente impossibilità di identificare "maggioranza" e "opposizione", l'assegnazione dei relatori sui vari provvedimenti in corso di esame non avrebbe potuto seguire tale criterio. COMMISSIONE SPECIALE PER L'ESAME DI ATTI DEL GOVERNO, *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 17 aprile

Anche per gli organi diversi dalle Commissioni permanenti, normalmente, i Presidenti sono scelti tra i membri di forze di maggioranza. Nell'ambito delle Commissioni, le due più note eccezioni a tale tendenza sono il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (CO.PA.SIR.) e la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (CPVI). Tali eccezioni devono essere ricondotte, nel primo caso alla peculiarità della legge istitutiva dell'organo<sup>103</sup>, nel secondo ad una consolidata prassi<sup>104</sup>. Inoltre, sempre per prassi, spettano all'opposizione le presidenze della Giunta per

---

2018, p. 3. Parallelamente, si osservi che i lavori della Commissione speciale per l'esame di atti del Governo proseguirono per più di due settimane dopo la formazione dell'esecutivo. Ciò avvenne in considerazione delle difficoltà che la nuova maggioranza stava avendo nell'accordarsi in vista della costituzione delle Commissioni permanenti. Ben sette membri della Commissione speciale della Camera, tra cui il Presidente, dovettero essere sostituiti da altri membri dei loro gruppi perché chiamati a far parte del Governo in qualità di sottosegretari. Sempre in tale fase il funzionamento della Commissione fu basato su una divisione dei ruoli tra maggioranza e opposizione più tradizionale. COMMISSIONE SPECIALE PER L'ESAME DI ATTI DEL GOVERNO, *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 14 giugno 2018, p. 1

<sup>103</sup> La legge istitutiva del CO.PA.SIR., l.n. 124/2007, oltre a prevedere una composizione dell'organo paritaria tra maggioranza e opposizione stabilisce che il suo Presidente debba essere eletto, a maggioranza assoluta, tra i membri di quest'ultima. Sul concetto di "intarsio" tra fonte primaria e Regolamenti parlamentari si veda N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 66 ss. ma anche A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino 2003, pp. 10 ss. I mutamenti di collocazione da opposizione a maggioranza delle varie forze politiche nel corso della legislatura può condizionare la composizione del CO.PA.SIR. Nella XVI legislatura il Presidente di tale organo. (on. D'Alema PD), rimise il proprio mandato ai Presidenti delle Camere, dopo che il suo gruppo parlamentare si collocò in maggioranza sostenendo l'allora Governo Monti. I gruppi parlamentari unanimemente invitarono il deputato a proseguire il proprio mandato. Nella XVII legislatura il passaggio di un membro del CO.PA.SIR., esponente del gruppo FI (allora all'opposizione) al gruppo NCD (in maggioranza) lasciò FI senza rappresentanti nella Commissione per circa due anni. Tale *vulnus* venne sanato solo attraverso un intervento normativo (art. 20 l.n. 145/2016) con cui vennero portati a dodici, solo per tale legislatura, i membri dell'organo. Nella presente legislatura, la presidenza del CO.PA.SIR mutò nel 2019 dopo che l'allora presidente (on. Guerini Pd) venne chiamato a ricoprire l'incarico di ministro della Difesa. In sua sostituzione venne eletto un membro di un gruppo parlamentare che si era collocato all'opposizione dell'appena formato Governo Conte II (On. Volpi LNPS). COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario*, XVIII, 4 ottobre 2019, p.1. Più di recente, il sostegno della quasi totalità dell'arco parlamentare al Governo Draghi, ivi compreso il gruppo parlamentare a cui appartiene l'attuale presidente del CO.PA.SIR, ha portato FdI, al momento unico gruppo parlamentare di opposizione insieme ad alcune componenti del gruppo misto, a reclamare, per i propri esponenti, la presidenza di tutti quegli organi che per disposizione normativa, prassi o convenzione spetterebbero a membri dell'opposizione. Solo il tempo potrà dire se tali richieste troveranno un accoglimento anche solo parziale. Sul punto si veda S. CURRERI, "Super-maggioranze" e "super-opposizioni", *la Costituzione.info*, 14/02/2021 pp. 3 ss. Nell'ordinamento italiano la dottrina maggioritaria tende a identificare l'opposizione parlamentare per "sottrazione" rispetto alla maggioranza. In generale, fanno parte della maggioranza tutti quelle forze politiche che votano favorevolmente al Governo nelle votazioni di fiducia, l'opposizione al contrario è composta da tutte le altre forze politiche. Su tutti N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.*, p. 243 e A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 349, in senso contrario in relazione al collocamento all'opposizione delle forze astenute, S. CURRERI, *ivi*, G. DE FILLO, *La presidenza del COPASIR deve andare all'opposizione. Ma chi è all'opposizione?*, *la Costituzione.info*, 11/06/2018. Anche se non vi è nessun obbligo in tal senso, normalmente votazioni in dissenso sulla fiducia al Governo espresse da uno o più parlamentari rispetto alla maggioranza del proprio gruppo hanno come conseguenza l'abbandono o l'espulsione di tali parlamentari dal gruppo stesso.

<sup>104</sup> La legge istitutiva della CPVI, l.n. 103/1975, demanda il funzionamento interno della Commissione ad un regolamento interno elaborato dalla stessa ed emanato di concerto dai Presidenti delle due Camere del Parlamento sentiti i rispettivi uffici di presidenza. Tale Regolamento disciplina le modalità di elezione del Presidente. L'elezione ha luogo per scrutinio segreto e a maggioranza di tre quinti dei componenti la Commissione. Dopo il secondo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti. Qualora nessun candidato raggiunga tale maggioranza, si procede al ballottaggio tra i due candidati che abbiano riportato il numero maggiore dei voti; è proclamato eletto quello che consegue la maggioranza. Sul punto è stato osservato che la prassi è andata al di là di quanto previsto dalla normativa la quale assegnerebbe all'opposizione, tutt'al più, un potere di veto su chi deve ricoprire tale carica. S. CURRERI, *ibidem.*, p. 2. Sulle modalità di elezione del Presidente di Commissione di Vigilanza e sui margini per i componenti della maggioranza

le elezioni e di quella per le autorizzazioni della Camera dei deputati<sup>105</sup>. Infine, per espressa previsione regolamentare (art. 19 R.S.), il Presidente della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato deve essere eletto tra gli appartenenti ai gruppi di opposizione<sup>106</sup>. Nel complesso, l'ordinamento tende ad assegnare all'opposizione le presidenze di organi di controllo sull'operato della maggioranza e di garanzia del corretto funzionamento dell'attività parlamentare. Se l'appartenenza ad una delle forze di opposizione dei parlamentari che si intende eleggere alla presidenza di tali organi è dirimente al momento della loro formazione ad inizio legislatura, risulta incerta la valutazione sulla possibilità di mantenere l'incarico per i Presidenti che nel corso del mandato decidano (per una qualunque ragione) di entrare in maggioranza. Infatti, se è pacifico ritenere che le forze politiche di opposizione possano rinunciare a reclamare tali incarichi<sup>107</sup>, è ancora da verificare la sussistenza di un obbligo di dimissioni per i Presidenti entrati a far parte della maggioranza non intenzionati a rinunciare alla propria posizione, nonostante una formale richiesta in tal senso da almeno una parte dell'opposizione<sup>108</sup>.

Nel complesso, già dalle prime esperienze di epoca statutaria, la scelta del Presidente di Commissione attraverso l'elezione da parte degli altri commissari favorì la selezione di soggetti dotati una particolare

---

di condizionare la scelta dell'opposizione si veda A. GHIRIBELLI, *La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi dopo il "caso Villari"*, paper del forum di quaderni costituzionali, 2009. Si veda anche G. U. RESCIGNO, *A proposito delle convenzioni costituzionali (la nomina del presidente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi)*, Diritto pubblico, 3/2008, pp. 911 ss.

<sup>105</sup> Per entrambi gli organi la prassi di assegnarne la presidenza ad un membro dell'opposizione deve essere fatta risalire alla XIII legislatura. Attualmente, la Giunta delle autorizzazioni è presieduta da un deputato che è sempre stato all'opposizione dei Governi che si sono via via succeduti nella XVIII legislatura (on. Delmastro Delle Vedove, FdI). La Giunta delle elezioni è invece presieduta dall'on. Giachetti (IV). Tale deputato era appartenente ad uno dei gruppi di opposizione al momento della costituzione dell'organo da lui presieduto. Successivamente agli avvenimenti che hanno portato alla formazione del Governo Conte II, tale deputato entrò a far parte della maggioranza.

<sup>106</sup> Tale disposizione è stata introdotta nel Regolamento del Senato in seguito alla riforma organica del 2017. In precedenza, l'elezione del presidente di tale Giunta tra i membri dell'opposizione era da far risalire ad una prassi instauratasi a partire dalla XIII legislatura. Si veda, A. CARBONI, M. MALAGOTTI, *op. cit.*, p. 15. Attualmente il presidente della Giunta è il senatore Gasparri (FI). Si osservi che, a partire dalla formazione del Governo Draghi, anche per tale organo il gruppo FdI ha chiesto che la sua Presidenza fosse assegnata ad uno dei propri esponenti. S. CURRERI, *op. cit.* p. 5

<sup>107</sup> Vanno espressamente in questo senso i precedenti casi "D'Alema" e "Giachetti" illustrati rispettivamente nelle note 101 e 103. Sul punto S. CURRERI, *op. cit.* p. 4

<sup>108</sup> In relazione a tale quesito le modalità con cui verranno risolte le questioni sollevate dal gruppo FdI successivamente alla formazione del Governo Draghi permetteranno di darvi una prima risposta. In generale la dottrina è propensa a ritenere che per quegli organi in cui l'elezione del Presidente tra i parlamentari di opposizione è stabilita dalla legge (CO.PA.SIR.) o dal Regolamento (Giunta elezioni e immunità del Senato) l'obbligo per il Presidente di rimettere il mandato nel caso in cui esso passi in maggioranza sia di natura giuridica. In tale direzione deporrebbero in primo luogo le motivazioni alla base delle citate norme, finalizzate, come accennato in precedenza, a garantire all'opposizione spazi di controllo sull'attività del Governo e di garanzia sul corretto svolgimento dell'attività parlamentare. Contro tale considerazione è stato argomentato che l'appartenenza all'opposizione del Presidente sarebbe requisito richiesto solo all'atto della costituzione dell'organo, e l'assenza di una espressa clausola di decadenza (come quella prevista dall'art. 27.3-bis R.S. per i membri del Senato in caso di abbandono del gruppo), renderebbe irrilevante l'eventuale cambiamento di orientamento politico ai fini della sua permanenza in carica. Per una ricostruzione di tale dibattito, peraltro ancora in corso, si veda S. CURRERI, *op. cit.* p. 5



esperienza e influenza, soprattutto, nelle materie di competenza dell'organo che andavano a dirigere. In questa prospettiva, il Presidente di Commissione si venne sin da subito a caratterizzare per essere un parlamentare dotato di un profilo "forte". Tale elemento è associabile, da un lato alla sua esperienza politica, normalmente lunga, pregressa e rilevante rispetto all'assunzione della presidenza e dall'altro, con particolare riferimento alle Commissioni permanenti, alla sua appartenenza ad una delle componenti della maggioranza parlamentare a sostegno dell'esecutivo al momento della sua elezione.

## 5. Il ruolo del Presidente di Commissione

Come evidenziato in precedenza, ad eccezione delle presidenze degli organi che per prassi, per disposizione regolamentare o normativa sono assegnate a membri dell'opposizione, solitamente, il Presidente di Commissione è pienamente incardinato nell'indirizzo politico della maggioranza parlamentare di cui è espressione<sup>109</sup>. Inoltre, la sua posizione viene 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<sup>110</sup>. 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 su 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"<sup>111</sup>, un portatore di un proprio indirizzo politico-istituzionale solo indirettamente, e non necessariamente, connesso con quello della maggioranza che lo ha eletto<sup>112</sup>. Il Presidente di Commissione è un parlamentare politicamente schierato, 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, ha il compito di nominare il relatore dei disegni di legge, potendo esserlo egli stesso e può presiedere anche sottocommissioni o comitati ristretti<sup>113</sup>. Il fatto che sia il

<sup>109</sup> C. F. CIAURRO, *op. cit.*, p. 260

<sup>110</sup> F. GARLATO, *Le Commissioni permanenti del Parlamento italiano*, in, *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, vol. V, 1966, p. 433. Più in generale, per una prospettiva comparata sulle dimensioni degli *staff* operanti presso ogni singola Commissione. C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari*, *cit.*, pp. 260 ss.

<sup>111</sup> *Ivi*, p. 240.

<sup>112</sup> 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.

<sup>113</sup> F. GARLATO, *op. cit.*, p. 432

Presidente di Assemblea l'unico formale interprete del diritto parlamentare fa sì che l'attività di interpretazione del Regolamento operata dal Presidente di Commissione per risolvere gli incidenti procedurali sorti 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 sensibile. Il ruolo del Presidente di Assemblea si esplica in via preventiva attraverso l'adozione di strumenti, come le lettere circolari, miranti ad ottenere un'applicazione uniforme del Regolamento, oppure in via successiva modificando le interpretazioni del Regolamento avvenute in Commissione e successivamente ritenute scorrette. In particolare, sull'ammissibilità degli emendamenti il parere del Presidente di Commissione può essere smentito da quello del Presidente di Assemblea<sup>114</sup>. Il monopolio del potere regolamentare in capo ai Presidenti delle due Camere non ha comunque impedito, soprattutto nel corso della prima dell'esperienza repubblicana, che le singole Commissioni e i loro Presidenti potessero assumere un'autonoma fisionomia circa le prassi e i precedenti da applicare<sup>115</sup>. Tale fenomeno era dovuto, da un lato ad un atteggiamento permissivo dei presidenti di Assemblea e dall'altro alla scarsa controllabilità di tutte le attività svolte in Commissione. Quell'assetto conferiva e tuttora conferisce, significativi margini di manovra ai Presidenti di Commissione circa le modalità di interpretazione del Regolamento nelle sedi decentrate pur in assenza di un formale potere in materia<sup>116</sup>. Nei fatti, l'intervento del Presidente di Assemblea per correggere o (re)interpretare una decisione già assunta in Commissione si manifesta soprattutto nel procedimento legislativo e in presenza di disposizioni manifestamente in contrasto con i parametri regolamentari<sup>117</sup>. Dopotutto, 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

---

<sup>114</sup> In materia di ammissibilità degli emendamenti, si pensi, ad esempio, alla lettera del Presidente inviata dai Presidenti della I e II Commissione nel corso dell'iter di approvazione della legge 3/2019 giornalmicamente ribattezzata "spazzacorrotti". COMMISSIONI RIUNITE (I E II), *Bollettino Giunte e Commissioni*, Camera dei deputati, XVIII, 18 novembre 2018, pp. 5 ss. Tale potere oltre a considerazioni di natura sistematica, discende da un'interpretazione estensiva di quanto disposto dall'articolo 41. c. 2 R.C., fatta propria dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 23 marzo 1988 che riprendeva un precedente parere del 9 marzo 1982 in cui veniva affermato il medesimo principio. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto sommario*, bollettino Giunte e Commissioni, Camera dei deputati, VIII, 9 marzo 1982, p. 4, ma anche GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto sommario*, bollettino Giunte e Commissioni, Camera dei deputati, X, 23 marzo 1988, p. 3. L'articolo 41 c.2 del Regolamento della Camera prevede che: "(...) se una questione regolamentare o di interpretazione del Regolamento sorge nel corso di sedute di Commissioni in sede legislativa, il presidente della Commissione è tenuto ad informarne il Presidente della Camera, al quale spetta in via esclusiva di adottare le relative decisioni (...)".

<sup>115</sup> 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

<sup>116</sup> Si ritiene, in particolare, che il dovere dei Presidenti di presiedere le sedute di Commissione, non faccia discendere in capo ad essi un autonomo potere di interpretazione del Regolamento. C. FASONE, *La circolazione dei precedenti nel sistema delle Commissioni permanenti*, in N. Lupo (a cura di), *il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 195

<sup>117</sup> Si veda l'intervento dell'allora presidente della Camera Fini, CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, XVI, 17 giugno 2008, p. 22

rapporto fiduciario tra il Presidente e gli altri commissari è evidente che i comportamenti del primo possono essere condizionati dai rapporti di forza creatisi nell'organo<sup>118</sup>. 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. L'immagine più appropriata per descrivere la figura del Presidente di Commissione nell'ordinamento giuridico vigente sembra essere quella del Giano Bifronte<sup>119</sup>. Un mediatore tra il versante interno e quello esterno dell'organo, in cui il rinnovo in corso di legislatura svolge un ruolo di bilanciamento tra le esigenze di autonomia della presidenza e il legame con le forze politiche che ne hanno determinato l'elezione<sup>120</sup>. Da un lato, il Presidente opera come *giudice* di tutte le procedure parlamentari poste all'attenzione della Commissione, coordinatore e responsabile del buon andamento dei suoi lavori<sup>121</sup>. Dall'altro, egli 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 legislativo<sup>122</sup>.

## 6. Le proposte di riforma

Alla luce di questo quadro ricostruttivo risulta possibile fornire alcune suggestioni circa il possibile ruolo delle Commissioni e dei loro Presidenti in relazione ai mutamenti discendenti dall'adozione della legge costituzionale 1/2020<sup>123</sup>. 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.

---

<sup>118</sup> C. FASONE, *Presidenti di Assemblea e presidenti delle Commissioni permanenti*, cit., p. 183. In generale il passaggio di un gruppo parlamentare da maggioranza ad opposizione nel corso della legislatura non influenza la posizione dei presidenti di Commissione a questo iscritti, i quali non sono tenuti a dimettersi dal proprio incarico. Tali circostanze si sono ad esempio, verificate, alla Camera e 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, che, come già evidenziato in precedenza, era sorretto da una maggioranza parlamentare diversa rispetto al precedente esecutivo.

<sup>119</sup> C. FASONE, *ivi*, p. 181

<sup>120</sup> F. STACCHINI, *op. cit.*, p. 7.

<sup>121</sup> G. GARLATO, *op. cit.*, p.432

<sup>122</sup> C. FASONE, *op. cit.*, p. 177.

<sup>123</sup> L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui Regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di) *op. cit.*, pp. 31. ss.

Vi è chi auspica<sup>124</sup> che a prescindere da come muterà il sistema delle Commissioni parlamentari vi possa essere modo di procedere ad alcune modifiche trasversali dei Regolamenti delle Camere. In primo luogo, riorganizzare e omogenizzare le competenze delle Commissioni permanenti tra i due rami del Parlamento che, come noto, attualmente non sono perfettamente collimanti<sup>125</sup> redistribuendo anche i carichi di lavoro tra di esse<sup>126</sup>. Tali modifiche pur apparendo neutre e di mero buon senso avrebbero comunque un impatto politico non trascurabile. La redistribuzione del carico di lavoro tra le Commissioni rischierebbe di indebolire il ruolo di filtro operato dalla I e dalla V Commissione o, al contrario, in caso di rimodulazione delle loro competenze referenti, di trasformarle in Commissioni di controllo sull'*iter* legislativo.

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

- a) Accorpare diverse Commissioni permanenti<sup>127</sup>. La riduzione del numero delle Commissioni permetterebbe di mantenere inalterata la numerosità dei collegi. In questo modo si ridurrebbe il rischio, soprattutto al Senato, di far nascere 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 opposizione siano tali anche nelle sedi decentrate<sup>128</sup>. La principale obiezione che potrebbe essere sollevata su queste proposte riguarda il rischio di ridurre le possibilità per le Commissioni di controllare efficacemente l'attività dell'esecutivo. Si ricorda che l'aumento del numero delle Commissioni è stato storicamente associato al maggiore intervento dello Stato nell'economia<sup>129</sup>. Inoltre, si potrebbe argomentare che un'organizzazione

---

<sup>124</sup> Tra i tanti F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, paper del forum quaderni costituzionali, 2020, p. 2, più in generale e con toni meno netti L. GIANNITI, N. LUPO, *Le Commissioni*, cit., p. 587,

<sup>125</sup> *Ivi*, pp. 568 ss.

<sup>126</sup> Tali carichi di lavoro non sono affatto omogenei, ad esempio, alla Camera nel corso della XVIII legislatura, la I Commissione ha svolto sedute per 591 ore e 25 minuti, la V Commissione per 597 ore la II 502 ore e 55 minuti, la III 402 ore e 30 minuti, la IV 320 ore e 25 minuti, la VI 392 ore e 5 minuti, la VII 437 ore e 35 minuti, la VIII 438 ore e 10 minuti, la IX 459 ore e 40 minuti, la X 343 ore e 35 minuti, l'XI 432 ore e 45 minuti, la XII 458 ore e 25 minuti, la XIII 291 ore e 30 minuti e la XIV, 272 ore e 30 minuti. I dati sono aggiornati al 6 novembre 2020. STATISTICHE PARLAMENTARI, *Riepilogo dell'attività delle Commissioni permanenti*, Camera dei deputati, XVIII. Il maggiore attivismo della I e della V Commissione è imputabile al loro ruolo consultivo derivante dall'essere "Commissioni filtro" a cui si va a sommare un'attività in sede referente altrettanto pronunciata. L. GIANNITI, N. LUPO, *ivi*, p. 570

<sup>127</sup> C. TUCCIARELLI, *op. cit.*, pp. 180 ss.

<sup>128</sup> 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 sommario*, Senato, XVI, 11 ottobre 2011. Si osservi come la riforma organica del Regolamento del Senato operata nel 2017 abbia codificato tale interpretazione (art. 21 R.S.).

<sup>129</sup> 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

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 possibile conseguenza quella di farne aumentare il peso politico, l'influenza e il ruolo. Il Presidente sarebbe chiamato a coordinare, cercando di 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 istituzionale storicamente dominato da una direzione plurima e dissociata dell'attività di indirizzo politico<sup>130</sup>. Infine, bisognerebbe evitare che all'accorpamento delle Commissioni segua uno svilimento, loro e delle relative presidenze, causato dall'impossibilità di svolgere adeguatamente i nuovi e maggiori compiti affidati. In tal senso, sarebbe auspicabile aumentare e razionalizzare le strutture, umane e materiali, a supporto delle loro attività. In caso contrario, come accennato, si potrebbe venire a ridurre la qualità del controllo parlamentare esercitabile dalle singole sedi decentrate.

- b) Permettere ai parlamentari di appartenere a più di una Commissione permanente. Tale soluzione consentirebbe 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 convocati nello stesso momento<sup>131</sup>. Tale proposta potrebbe essere implementata anche attraverso soluzioni 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<sup>o</sup> Commissione del Senato sino all'entrata in vigore della riforma organica del Regolamento<sup>132</sup>. L'attuazione di tali opzioni porterebbe all'apertura di una riflessione sulle modalità attraverso cui il sistema delle Commissioni dovrebbe svolgere la propria attività consultiva. Sarebbe, infatti, molto difficile evitare che una

---

<sup>130</sup> 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

<sup>131</sup> 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. Sulle prime applicazioni di tale modalità di organizzazione dei lavori parlamentari in seguito alla riforma organica del Regolamento del Senato si veda *supra*, nota 83.

<sup>132</sup> Tale modifica è stata vista come un tentativo di aumentare l'importanza della 14<sup>o</sup> Commissione permettendo ai suoi commissari di concentrarsi esclusivamente sulle tematiche di interesse dell'organo, la riforma è servita anche per favorire una composizione proporzionale della Commissione rispetto alle forze presenti in Assemblea. Si veda A. CARBONI, M. MALAGOTTI, *op. cit.*, pp., 20 ss.

Commissione chiamata ad esprimere un parere su un provvedimento esaminato da un'altra non condivide Commissari con questa, eventualità che attualmente viene espressamente impedita dai Regolamenti delle Camere<sup>133</sup>. Nel caso questo scenario dovesse verificarsi, sarebbe auspicabile, a parere di chi scrive, che i Presidenti non vengano assegnati ad altre Commissioni oltre a quelle da loro presiedute<sup>134</sup>. 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.

- c) Appare opportuno anche valutare brevemente il caso in cui, a fronte di una riduzione del numero dei parlamentari non segua alcuna riforma dei Regolamenti<sup>135</sup>. Un'eventuale “inerzia riformatrice” da parte del legislatore impatterà comunque e in modo rilevante, sui Regolamenti delle Camere<sup>136</sup>. Per quanto riguarda le Commissioni permanenti, alla riduzione del numero dei parlamentari seguirebbe una semplice riduzione del numero dei loro componenti. 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. In particolare, in Commissione al Senato potrebbe risultare particolarmente arduo riuscire a rispecchiare efficacemente i rapporti di forza presenti in Assemblea, soprattutto se, nel corso della legislatura, dovessero avvenire mutamenti nella sua composizione politica. In questo caso potrebbe essere difficile garantire che la maggioranza in Assemblea riesca ad imporre i propri candidati alla presidenza in tutte le Commissioni permanenti. Non sarebbe scontato assicurare 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, sarebbe utile valutare se mutare la prassi per cui i Presidenti di Commissione sono eletti tra i membri della maggioranza, favorendo, al

---

<sup>133</sup> Si pensi in primo luogo all'art. 19 c.6 R.C. dove si prevede che la facoltà di sostituzione tra commissari da parte dello stesso gruppo non è in alcun caso ammessa in sede consultiva per i deputati appartenenti alla Commissione cui è destinato il parere.

<sup>134</sup> Peralto, i Regolamenti parlamentari tendono a identificare il ruolo di Presidente di un organo decentrato interno ad una delle Camere come un incarico “totalizzante” tale da non poter essere svolto efficacemente insieme ad altri impegni parlamentari. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni contenute nell'articolo 17 R.C. dove si stabilisce che l'assunzione della presidenza di un organo parlamentare è condizione sufficiente per chiedere di essere sostituiti nella Giunta per le elezioni. A maggior ragione, la prassi parlamentare è già orientata nel senso di evitare il cumulo di presidenze da parte dello stesso parlamentare. Si pensi al caso dell'on. Ruocco, presidente della VI Commissione, che si dimise da tale incarico per ricoprire il ruolo di Presidente della Commissione d'inchiesta sul sistema bancario.

<sup>135</sup> C. TUCCIARELLI, *op. cit.*, p.184

<sup>136</sup> G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia, il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa, Pisa University Press, 2020 p. 8, C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e Regolamenti parlamentari*, Osservatorio sulle fonti, 1/2020, p. 183

contrario, una distribuzione delle presidenze tra i vari gruppi parlamentari, anche in proporzione alla loro consistenza numerica. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto innalzando i *quorum* per le elezioni dei Presidenti di Commissione imponendo, in questo modo il coinvolgimento di almeno una parte delle forze di opposizione<sup>137</sup>.

Ovviamente sarà necessario operare anche una nuova valutazione circa il ruolo e le funzioni delle Commissioni parlamentari non permanenti. Tali considerazioni riguarderanno sia la numerosità di tali sedi decentrate sia le loro dimensioni in termini di componenti. Per gli organi con durata di legislatura queste riflessioni dovranno essere svolte necessariamente all'inizio della prossima legislatura, quando sarà necessario valutare se (e come) istituire nuovamente tali collegi. Per le altre Commissioni, le necessarie modifiche delle relative leggi istitutive potranno essere attuate in parallelo alle riforme dei Regolamenti parlamentari. Il ridisegno di tutti gli organi collegiali minori, dovrebbe avere come obiettivo quello di rendere più efficiente e proficuo il lavoro di deputati e senatori<sup>138</sup>, eventualmente anche valorizzando nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo il ruolo degli organi e delle sedi bicamerali<sup>139</sup>.

## 7. Annotazioni conclusive

Non è semplice trarre le conclusioni da queste riflessioni, a causa dell'incertezza sui modi e i tempi con cui le Camere procederanno a adattare i propri Regolamenti in conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari. Anche se tale eventualità appare improbabile, non è chiaro se l'insieme delle modifiche per adattare i Regolamenti alla ridotta composizione dei due rami del Parlamento debba essere pensata all'interno di una più ampia cornice di riforma organica degli stessi ovvero se si intenda adottare anche ulteriori riforme costituzionali. In queste pagine si è cercato di evidenziare come lo *status* del Presidente di Commissione non dipenda solo dai particolari poteri procedurali in loro possesso ma anche da variabili di natura politica e dalla dimensione della struttura amministrativa di supporto alle loro attività. La presenza di un *quorum* di elezione non superiore alla maggioranza assoluta, con l'eventuale ricorso al ballottaggio tra i candidati più votati, favorisce la designazione, almeno all'inizio, di Presidenti vicini

---

<sup>137</sup> Si tratterebbe, in ogni caso, di un'ipotesi da valutare con estrema cautela. Anche se la maggioranza in Commissione avrebbe comunque gli strumenti per portare avanti il proprio indirizzo politico pur con un Presidente ad esso contrario, egli, agendo in modo partigiano, potrebbe porre rilevanti ostacoli al suo effettivo perseguimento, ad esempio attraverso l'utilizzo di quei poteri a rilevanza "esterna" in possesso alla presidenza. Inoltre, la rinuncia allo strumento del ballottaggio, implicita in tale proposta, potrebbe compromettere un tempestivo avvio dei lavori di tali organi, generando situazioni di stallo a tutto vantaggio dell'opposizione. Dopotutto, ricordando quanto scritto da Elia "(...) *I membri (delle Commissioni) prima di essere dei tecnici o semplicemente degli uomini di buona volontà sono innanzitutto degli uomini di partito (...)*". L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, cit., p. 47

<sup>138</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 569

<sup>139</sup> C. FASONE, *Sistemi di Commissione*, cit., pp. 519 ss., Per una ricostruzione sulle più recenti evoluzioni della funzione di controllo parlamentare in prospettiva comparata si veda E. GRIGLIO, *Parliamentary oversight of the executives, tools and procedures in Europe*, Oxford, Hart, 2020, pp. 23 ss.



all'indirizzo politico espresso dal Governo e dalla maggioranza in suo sostegno. Ciò, unito al fatto che la scelta dei Presidenti avviene tra quei commissari di maggioranza capaci di aggregare intorno a sé, se non il favore quantomeno la non aperta ostilità degli altri commissari, porta solitamente alla scelta di parlamentari influenti. Anche se la composizione delle Commissioni permanenti sarà al centro di ogni proposta di riforma, le citate dinamiche verranno solo indirettamente scalfite da ogni modifica dei Regolamenti che non tocchi le modalità di elezione dei Presidenti, o che non ridisegni radicalmente il procedimento legislativo a danno delle sedi decentrate. Dato che tali ipotesi non appaiono oggetto di dibattito, difficilmente si giungerà a conclusioni di questo tipo. Con ogni probabilità, lo *status* dei presidenti di Commissione non evolverà al ribasso come conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari, anche perché, in una prima fase, essi saranno chiamati a garantire stabilità e continuità ad organi che saranno attraversati da profondi mutamenti.