

A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni

di Nicola Lupo* - *pubblicato nel Forum di Quaderni costituzionali*

1. Nelle scorse settimane si è svolto un dibattito sulla presidenza delle Commissioni permanenti di Camera e Senato: i margini assai limitati di cui l'attuale maggioranza dispone al Senato, che non le consentono di essere tale in tutte le Commissioni permanenti, hanno spinto alcuni suoi massimi esponenti a sollecitare la ricerca di un accordo volto ad attribuire a parlamentari (più o meno autorevoli) dei gruppi di opposizione alcune (non precisate) Commissioni in ambedue i rami del Parlamento.

La vicenda si è appena chiusa, almeno per il momento, con un nulla di fatto: o, meglio, con l'elezione a presidenti delle Commissioni della Camera e di tutte tranne una (la Commissione Industria) le Commissioni del Senato di parlamentari appartenenti a gruppi della maggioranza, i quali hanno raccolto il consenso dei soli parlamentari di maggioranza (anche qui, con un'eccezione: al Senato, il presidente della Commissione Difesa è stato eletto con i voti dell'opposizione; in qualche caso, inoltre, alla Camera, i presidenti sono stati eletti anche con i voti di alcuni deputati dell'opposizione). Né si tratta di vicende inedite: sempre al Senato, nella XII legislatura, furono eletti ben nove presidenti di Commissione appartenenti a gruppi collocati all'opposizione (almeno all'inizio della legislatura).

Potrebbe quindi essere il caso, a giochi ormai largamente fatti (manca solo il presidente della XIV Commissione del Senato) di tralasciare il tema. Tuttavia, tale dibattito – non dissimile da quello che ebbe luogo, sulla medesima questione, all'inizio della XIII legislatura – pare costituire una delle spie dell'assenza di una chiara visione istituzionale circa il ruolo del Parlamento, e delle sue articolazioni, in un sistema maggioritario. Questa mancanza di visione istituzionale è emersa, del resto, con evidenza quando si è trattato di andare ad individuare in concreto, seppure in via ipotetica, nel numero e nelle competenze, le commissioni la cui presidenza avrebbe dovuto essere attribuita a parlamentari dei gruppi di opposizione.

2. Nell'ambito della assai parziale e faticosa costruzione delle “regole del parlamentarismo maggioritario”, dal 1993 ad oggi, non sono molti gli elementi fin qui consolidatisi. Tra questi, vi è forse una convenzione costituzionale nel senso dell'attribuzione a parlamentari dell'opposizione delle presidenze delle Giunte e delle Commissioni di controllo. In questo quadro, la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura aveva anche proposto, nell'ambito di un tentativo di definire alcuni profili di uno statuto dell'opposizione all'interno della carta costituzionale, di “codificare” tale convenzione, stabilendo che spettasse all'opposizione designare i presidenti Commissioni “aventi funzioni di controllo o di garanzia”.

Per quanto riguarda le Giunte, il quadro appare abbastanza stabile: nella XIII e nella XIV legislatura, e ora anche nella XV, alla presidenza delle Giunte delle elezioni e per le autorizzazioni a procedere della Camera e della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato sono stati eletti parlamentari dell'opposizione.

Non del tutto pacifica appare sembra l'identificazione delle Commissioni aventi funzioni di controllo o di garanzia. In queste rientrano senz'altro la Commissione di indirizzo e di vigilanza sul sistema radiotelevisivo e il Comitato di controllo sui servizi segreti. Più controversa è la qualificazione in tal senso delle Commissioni bicamerali consultive, alcune delle quali sono state in effetti presiedute da esponenti dei gruppi di opposizione (si pensi, nella XIII legislatura, alla

* Professore associato di Diritto delle assemblee elettive presso la Facoltà di Scienze politiche della Luiss Guido Carli di Roma.

Commissione sulla riforma del bilancio statale) e, soprattutto, delle Commissioni di inchiesta, in più occasioni usate dalla maggioranza come strumento di minaccia nei confronti dell'opposizione (e perciò di rado affidate a presidenti appartenenti a gruppi di opposizione).

L'attribuzione di alcune presidenze di Commissioni permanenti a parlamentari dell'opposizione non sembra potersi far rientrare all'interno di questa convenzione costituzionale (dai contorni, si è appena visto, piuttosto indefiniti). E' noto infatti che le quattordici Commissioni permanenti della Camera e le quattordici del Senato sono dotate tanto di poteri legislativi (sia nella fase istruttoria, in sede referente; sia nella fase decisoria, in sede legislativa o deliberante), quanto di poteri controllo e di indirizzo, che, nell'attività concreta delle Commissioni, appaiono inevitabilmente connesse, ed in costante sviluppo (specie rispetto ad un'attività legislativa in forte riduzione, nell'ambito di tutte le Commissioni permanenti)¹.

3. Quanto poi alle competenze materiali delle Commissioni permanenti, esse sono articolate in base alla volontà di coprire attraverso di esse tendenzialmente l'intero spettro delle questioni che le Camere possono essere chiamate ad affrontare: basti pensare che ogni progetto di legge viene assegnato – e deve essere assegnato – ad una o a più Commissioni ad opera del Presidente di Assemblea (art. 72 r.C.; art. 34 r.S.); e che analogo destino spetta alle relazioni trasmesse alle Camere dal Governo o da altri soggetti² e alle sentenze della Corte costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee³.

I criteri in base ai quali sono individuate le competenze materiali appaiono estremamente importanti, dal momento che – come è noto – la definizione delle politiche pubbliche risente, spesso anche in modo profondo, dell'articolazione dei soggetti che le promuovono: tanto per esemplificare, è evidente che avere una Commissione che si dedica esclusivamente all'Agricoltura facilita l'aggregazione degli interessi che fanno capo al mondo agricolo e rurale⁴; oppure, l'esistenza di una Commissione con competenze solo in materia ambientale agevola la prevalenza, almeno in alcune leggi, dell'approccio ecologista, mentre la presenza di una Commissione che si occupi tanto di ambiente quanto di urbanistica e lavori pubblici finisce per dare origine ad una compensazione interna tra tali interessi potenzialmente contrastanti⁵.

L'attuale articolazione delle competenze delle Commissioni permanenti di Camera e Senato risulta peraltro piuttosto risalente: alla Camera, come al Senato, essa fu decisa nell'estate 1987, all'inizio della X legislatura, e dichiaratamente in attesa di una revisione legislativa dell'articolazione dei Ministeri, spesso data per imminente, ma più volte rinviata. Rispetto a tale quadro, l'unica novità è stata rappresentata dalle Commissioni con competenze relative all'Unione europea: prima la Camera nel 1996 e poi il Senato nel 2003 hanno trasformato in XIV Commissione permanente – peraltro dotata di funzioni legislative assai limitate – i preesistenti organi specializzati (rispettivamente: la Commissione speciale per le politiche comunitarie e la Giunta per gli affari europei).

¹ I dati relativi alle Commissioni della Camera nella XIV legislatura, ad esempio, ci mostrano che le sedi rilevanti per la funzione legislativa (referente e legislativa, stante il non uso della sede redigente) hanno occupato meno di un terzo dell'attività delle Commissioni permanenti (4.288 ore delle 13.759 ore di sedute formali). Cfr. Camera dei deputati-XV legislatura, *Documentazione di inizio legislatura. Le Commissioni permanenti. Procedure e attività*, Roma, s.d. (ma aprile 2006), p. 124 s.

² Emblematico è il tenore dell'art. 124, comma 1, del regolamento della Camera: "Le relazioni presentate dal Governo o da altri organi pubblici e ogni altro rapporto previsionale o consuntivo sono assegnati all'esame della Commissione competente per materia".

³ Si vedano, rispettivamente, gli artt. 108 e 127-bis del regolamento della Camera e gli artt. 139 e 144-ter del regolamento del Senato.

⁴ Non a caso, sono stati proprio questi interessi ad opporsi, nel 1987, alla soppressione della Commissione Agricoltura della Camera, che era stata in un primo momento prefigurata dalla Giunta per il regolamento, a vantaggio della Commissione Attività produttive.

⁵ Si può notare, in proposito, che il Senato, con la 13ª Commissione "territorio, ambiente, beni ambientali", sembra aver seguito la prima strada, mentre la Camera, con la VIII Commissione "ambiente territorio e lavori pubblici", pare aver imboccato la seconda.

Nell'ordinamento parlamentare, perciò, non hanno avuto alcun seguito né la riforma dei Ministeri realizzata con il decreto legislativo n. 300 del 1999, né, tanto meno, la revisione del titolo V della Costituzione: se con il decreto legislativo n. 300 si è per la prima volta data attuazione all'art. 95, ultimo comma, Cost. con un provvedimento organico (peraltro oggetto di rilevanti modifiche mediante decreti-legge emanati pressoché in coincidenza con l'inizio sia della XIV sia della XV legislatura), con il nuovo art. 117 Cost. si sono ridefiniti i criteri di distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, enumerando quelle spettanti al primo (a titolo esclusivo o concorrente) e facendo giocare a favore delle seconde la clausola residuale. Sarebbe stato perlomeno lecito attendersi che le Camere avessero ridisegnato l'articolazione delle loro Commissioni permanenti allo scopo di renderla coerente con il nuovo elenco delle materie di competenza legislativa statale fissato dalla carta fondamentale⁶.

Così, invece, non è stato. E il notevole e a più riprese segnalato aumento del contenzioso tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale è derivato anche, se non prevalentemente, dal fatto che lo Stato abbia continuato a legiferare come se nulla (o quasi) fosse cambiato⁷. Pare perciò quanto mai singolare che gli strali nei confronti del contenzioso originato dal nuovo titolo V della Costituzione siano stati levati da quegli stessi Presidenti di Assemblea della scorsa legislatura, i quali si devono sicuramente ritenere tra i responsabili della mancata attuazione, nei due ordinamenti parlamentari, di nuove previsioni costituzionali a pieno titolo vigenti (e di cui, anzi, i Presidenti di Assemblea dovrebbero essere tra i primi "custodi")⁸.

4. Davanti a tale situazione, potrebbe forse essere opportuna, da parte delle forze politiche, una riflessione di profilo un po' più alto, volta a riconsiderare nel suo complesso il sistema delle Commissioni di Camera e Senato, all'indomani del referendum costituzionale del 25 e 26 giugno, qualunque sia il suo esito.

In particolare, le forze di maggioranza e di opposizione potrebbero impegnarsi sin d'ora a predisporre – entro tempi piuttosto rapidi – una modifica dei regolamenti di Camera e Senato diretta a ridurre decisamente (fino a 6 o a 8, ad esempio) il numero delle Commissioni permanenti con competenze legislative, articolandole in coerenza con gli elenchi di cui all'art. 117 Cost., oltre che alla luce dei Ministeri costituiti nel nuovo governo Prodi. Una serie di indicazioni utili potrebbero inoltre provenire dall'Unione europea, posto che le nove "formazioni" in cui si riunisce il Consiglio dei ministri appaiono assai rilevanti anche in chiave interna⁹, tanto più ove si renda necessario un più incisivo ruolo di controllo-direzione delle Camere anche nella c.d. fase ascendente del processo

⁶ Cfr., per tutti, E. Catelani, *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino, 2003, p. 27 s., e M. Midiri, *Le competenze delle Commissioni permanenti alla luce della riforma dei Ministeri e della riforma del Titolo V Cost.*, relazione al seminario di studio su "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione", Roma, 17 marzo 2006, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

⁷ Cfr. L. Vandelli, *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Il mulino, Bologna, 2006, p. 97 s.

⁸ Sul ruolo dei Presidenti delle Camere quali "custodi della Costituzione" insiste A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003, p. 142 s., e, con riferimento alla XIV legislatura, C. Bergonzini, *Quando l'imparzialità diventa potere (a proposito delle recenti elezioni dei Presidenti di Assemblea)*, in www.forumcostituzionale.it, 28 maggio 2006, e E. Gianfrancesco, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, relazione al seminario di studio, cit. La Corte costituzionale non ha mancato di segnalare gli effetti negativi derivanti dall'inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e dalla "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi": cfr., in particolare, la sentenza n. 6 del 2004 (in *Giur. cost.*, 2004, p. 105 s.), con nota di F. Bilancia, *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, ivi, p. 137 s. Cfr., inoltre, P. Caretti, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le regioni*, 2003, p. 351 s.

⁹ Cfr. il regolamento interno del Consiglio dell'Unione europea, da ultimo modificato nel 2002, che individua le seguenti "formazioni": Affari generali e relazioni esterne; Economia e finanza; Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI); Occupazione, politica sociale, salute e consumatori; Competitività; Trasporti, telecomunicazioni ed energia; Agricoltura e pesca; Ambiente; Istruzione, gioventù e cultura.

decisionale comunitario. Nell'ambito di tali Commissioni, la maggioranza avrebbe diritto ad essere tale e il loro presidente dovrebbe appartenere ai gruppi di maggioranza (meglio ovviamente ove eletto con il consenso, più o meno esplicito, delle opposizioni), in modo tale da garantire lo svolgimento dell'attività legislativa in coerenza con il programma di Governo e con le priorità in esso individuate.

Allo stesso tempo, potrebbero essere istituite alcune (4 o 5) Commissioni permanenti con funzioni esclusivamente di controllo (per esempio, tanto per citare alcune politiche pubbliche particolarmente controverse o rilevanti: sulla gestione della finanza pubblica; sullo stato di realizzazione delle opere pubbliche; sull'immigrazione e l'integrazione dei cittadini extracomunitari; e così via), la cui presidenza andrebbe affidata a parlamentari dell'opposizione, e che forse potrebbero anche essere composte – sul modello di quanto già accade per il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati – paritariamente da parlamentari della maggioranza e dell'opposizione, in modo da incentivare un approccio *bipartisan* all'esercizio della funzione di controllo, del tipo di quello realizzatosi all'interno delle Departmental Select Committees della Camera dei comuni¹⁰.

5. In sostanza, la maggioranza avrebbe così un numero minore di collegi parlamentari da tenere d'occhio, quanto all'attività legislativa. Al tempo stesso, l'opposizione guadagnerebbe la disponibilità di sedi di controllo con cui seguire attentamente le scelte operate dal Governo, grazie all'attivazione di circuiti informativi privilegiati, idonei a consentire un attento monitoraggio del settore interessato (magari anche in occasione dell'attuazione leggi di delegazione o di delegificazione).

L'auspicio è che i neoeletti presidenti di Commissione – e con essi i vicepresidenti e i segretari, anch'essi eletti nei giorni scorsi – non si oppongano, in modo più o meno occulto, alle prospettive di riforma del sistema delle Commissioni parlamentari. Il rischio, altrimenti è quello di ripetere l'errore già commesso cinque anni or sono, quando, all'indomani del referendum costituzionale del 7 ottobre 2001, svoltosi pochi mesi dopo l'insediamento delle Commissioni della XIV legislatura, si evitò di andare a toccare quei delicati equilibri politico-istituzionali raggiunti in quell'occasione.

Semmai, la critica più forte che si potrebbe muovere ad una tale prospettiva appare quella secondo cui la revisione del sistema delle Commissioni non basterebbe, da sola, ad alterare la struttura di regolamenti di Camera e Senato tuttora costruiti intorno ai gruppi parlamentari, a prescindere dalla loro collocazione nella maggioranza o nell'opposizione, e senza alcun premio legato all'aggregazione di gruppi distinti (e, anzi, con la possibilità, già sfruttata all'inizio di questa legislatura, di costituire gruppi "in deroga" anche con un basso numero di componenti). Ma qui la risposta potrebbe essere rappresentata dall'impegno, comunque si concluda il referendum costituzionale, ad affrontare una riforma dei regolamenti parlamentari che appare ormai indispensabile.

Certo, non si può negare che le ipotesi qui prospettate presuppongano un cambiamento nel clima tra le forze politiche: ma sia consentito evitare di affrontare direttamente tale obiezione, legata all'attuale contingenza politica, per esprimere invece l'auspicio che, specie all'indomani di questa pressoché interminabile campagna prima elettorale e poi referendaria, si possa andare verso la formazione di un sistema maggioritario "maturo", in cui vi è un'ampia gamma di regole, scritte e non, condivise tanto dalle forze che in un certo momento si trovano ad essere in maggioranza quanto da quelle che invece si collocano all'opposizione.

¹⁰ Indicazioni in F. Rosa, *Il sistema dei Departmental Select Committees della Camera dei comuni: un caso di controllo parlamentare bipartisan?*, in *Il Filangieri*, 2004, p. 443 s.