



L'ELEZIONE DI SALVATORE TORRISI ALLA PRESIDENZA DELLA I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO*

di Giuliaserena Stegher**

Lo scorso 5 aprile, la I Commissione Affari costituzionali del Senato è nuovamente tornata sotto i riflettori della cronaca politico-parlamentare. Dopo mesi di gestione *ad interim* da parte dei Senatori Fazzone (Forza Italia) e Torrissi (Alternativa popolare), si è deciso di procedere all'elezione di un sostituto della Senatrice Finocchiaro. La stessa era stata infatti nominata Ministro per i Rapporti con il Parlamento, a seguito della crisi-lampo inauguratasi nella turbolenta fase post referendaria e risolta in un breve lasso di tempo con la formazione del Governo Gentiloni.

L'elezione del Presidente di Commissione permanente, disciplinata dall'art. 20 comma 2 Reg. Cam. e dal combinato disposto degli artt. 27 comma 2 e 4 comma 2 Reg. Sen., assume rilevanza nell'ottica dell'equilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo per un doppio ordine di motivi tra loro differenti: da un lato, per una sorta di compensazione per le personalità di spicco che, non ottenendo una agognata carica di governo rilevante (ad es. il ruolo di Ministri e/o Viceministri), sono chiamate a rivestire il ruolo di vertice del collegio. Dall'altro perché si cerca di evitare che il Presidente della Commissione e il Ministro della corrispondente area di interesse sottoposto a regime di "controllo" appartengano alla stessa forza politica, al fine di mantenere una sorta di equilibrio tra le parti coinvolte, in particolar modo quando si tratta di governi di coalizione.¹

Peraltro, il "peso" di questi collegi minori non deve essere sottovalutato, non solo per l'attività istruttoria, preparatoria e di decentramento² che, in linea generale, tali sedi sono chiamate a svolgere, ma anche in relazione alle contingenze politiche attuali per quanto

* Contributo sottoposto a *double peer review*.

** Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, *curriculum* Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

¹ Gianniti L., Lupo, N., *Corso di diritto Parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 124 e ss.

² Ciaurro G.F., *Gli organi della Camera*, in Longi, V., Stramacci, M. et. al., *Il Regolamento della Camera dei deputati*. Storia, istituti e procedure, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 183 e ss.

attiene alla Commissione Affari Costituzionali. È qui infatti che, prossimamente, verrà trasmessa la legge elettorale se approvata dalla Camera dei deputati, ove attualmente sono in discussione – proprio in Commissione – ben 30 proposte di riforma.

Inoltre, l'importanza della carica di Presidente di Commissione non è esclusivamente connessa alla materia di competenza della Commissione di cui, per ovvie ragioni, si comprende la rilevanza ancor più in materia di affari costituzionali (un discorso analogo varrebbe peraltro anche per la Presidenza della Commissione Bilancio); ma dipende altresì dai poteri ad essa spettanti, in particolar modo per quanto attiene all'organizzazione e all'andamento dei lavori, e dall'incardinamento del ruolo rispetto alla definizione dell'indirizzo politico e al rapporto intessuto con il Governo.

Già l'avvio della XVII legislatura era stato decisamente traumatico. A seguito dell'uscita di Pdl-Forza Italia era venuto meno l'accordo di coalizione (formato da Pd-Pdl-Scelta Civica-Udc) che sosteneva l'Esecutivo guidato da Letta. Nonostante ciò, la Presidenza della Commissione Affari Costituzionali – nonché quelle di altre 5 Commissioni di Camera e Senato –, affidata in un periodo antecedente alla formazione del Governo, è rimasta invariata fino allo scadere naturale del biennio.

Ciò testimonia come non sia necessario tenere in considerazione i rapporti tra maggioranza e opposizione, anche perché, se così fosse, si sarebbe scelto di cristallizzare l'adeguamento al variare degli equilibri politici tramite un'apposita disposizione di natura regolamentare. (Si ricorda che negli anni Ottanta i gruppi di opposizione avanzarono critiche in occasione del rinnovo dei predetti organi, evidenziando la prassi di eleggere alla Presidenza di Commissione esclusivamente membri afferenti ai gruppi di maggioranza).³

Tra l'altro, per quanto attiene alla durata del mandato presidenziale sussiste altresì una differenza testuale tra i regolamenti delle due assemblee, da cui può derivare una vera e propria sfasatura temporale: se nel Regolamento della Camera il rinnovo è chiaramente biennale rispetto alla data di costituzione (ex art. 20, co. 5), in quello del Senato il rinnovo avviene dopo il primo biennio della legislatura (ex art. 21, co. 7).

Fino al 4 aprile 2017 non era possibile escludere aprioristicamente il concreto verificarsi del caso di specie e, cioè, il sovvertimento degli accordi preventivamente raggiunti *intra* ed *extra moenia* per l'elezione del Presidente di Commissione permanente.

L'evento scatenante, che ha creato una iniziale destabilizzazione nella maggioranza di governo (e che riporta alla memoria il caso del Senatore Villari, che da componente dell'opposizione a cui per prassi spettava la carica fu eletto alla Presidenza della Commissione di Vigilanza Rai con i voti della maggioranza), ha riguardato l'elezione di Salvatore Torrisi, iscritto al gruppo parlamentare di Alternativa popolare. Quest'ultimo è stato eletto, contro ogni previsione, Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato nella seduta pomeridiana del 5 aprile.

³ Di Ciolo, V., Ciaurro, L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 331e ss.

Con l'obiettivo di ricoprire il vuoto lasciato dalla Sen. Finocchiaro, il Partito democratico aveva inizialmente proposto una rosa di tre candidati – Giorgio Pagliari, Franco Mirabelli e Roberto Cociancich –, per poi concentrare i propri voti sul candidato Pagliari.

Grazie allo scrutinio segreto, Torrisi ha ottenuto 16 voti, mentre Pagliari solo 11, riportando in auge il fenomeno dei franchi tiratori, che trova il proprio *habitat* naturale in questa modalità di votazione.

Nei concitati momenti successivi all'elezione, le conseguenze immediate sono state due: innanzitutto, i vertici del Partito democratico hanno manifestato l'intenzione di chiedere un incontro con il Capo dello Stato. Anche qualora fosse pervenuta una simile richiesta (cosa che è stata ufficialmente smentita dal Quirinale), Mattarella, dato il suo ruolo, si sarebbe ben guardato dall'accoglierla, al fine di scongiurare un'intromissione nelle dinamiche interne al Parlamento. Contestualmente, il leader di Alternativa popolare Angelino Alfano ha chiesto ufficialmente al neo-eletto di dimettersi dall'incarico e, nel caso in cui questi si fosse rifiutato, avrebbe proceduto alla sua espulsione dal partito. Benché tale decisione avrebbe dovuto comunque essere ratificata da una deliberazione degli organi di partito, a distanza di un mese dalla dichiarazione, l'atto di espulsione non ha trovato riscontro nella realtà dei fatti.

Come ovvio che sia, però, i voti a favore del Senatore Torrisi non devono limitarsi solo al momento della sua elezione, bensì estendersi anche alle votazioni che gli consentano di espletare regolarmente le proprie funzioni, per non incorrere nella remota ipotesi di sfiducia ovvero di dimissioni imposte. Dunque, c'è da chiedersi se il compito di reggente svolto dallo stesso, poiché già Vice-presidente vicario, gli abbia permesso di acquisire un certo consenso tale da garantirgli l'inaspettata elezione.

Talune osservazioni si rendono opportune e necessarie in primo luogo sulla caratura politica e sul *cursus honorum* di colui che riveste questa carica. A seguito dell'elezione, vi è un tendenziale allineamento verso un atteggiamento di garanzia e imparzialità, anche se il Presidente di Commissione – a differenza di quello d'Assemblea – è pur sempre titolare di un diritto di voto, che in alcuni casi può rivelarsi decisivo.

Tra l'altro, dal momento che la Presidenza è affidata nella maggior parte dei casi a membri della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo – e dunque non si legittima la partecipazione di tutte le forze politiche presenti nell'Assemblea –, non è possibile fare riferimento ad un rapporto di tipo rappresentativo tra organo monocratico e la pleora di commissari, quanto piuttosto sarebbe possibile ipotizzare un rapporto di tipo fiduciario che in via di prassi si afferma. D'altronde spetta al vertice il compito di mediare tra le varie istanze di cui la Commissione è portatrice (parlamentari, governative, etc.). Invero, nel 1995, con una missiva del Presidente della Camera (d'intesa col Presidente del Senato) recapitata alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia, si è formalmente sconfessata l'ipotesi di sfiducia nei confronti dei Presidenti di

organi parlamentari, dal momento che essi conservano “*sia pur graduato dalla natura e dal rilievo costituzionale del collegio presieduto, un carattere eminentemente neutrale, di garanzia e di arbitrato tra le parti*”.⁴

Benché, in linea teorica, le cariche monocratiche debbano ispirarsi ad atteggiamenti quanto più imparziali, dato il loro spessore e la posizione di vertice, questo nella realtà dei fatti non avviene. Quello che – più o meno palesemente – si verifica è assimilabile ad una dura trattativa degli incarichi, che rischia di svilire e mortificare la natura stessa della sede parlamentare, quando invece dovrebbero prevalere ulteriori caratteristiche rispetto a quella di mero attore politico.

L'elezione di Torrisi presenta alcuni di questi rischi e rappresenta, ad opinione di chi scrive, il tentativo delle minoranze, parti integranti dell'accordo di coalizione, di prendere in ostaggio la maggioranza procedendo all'elezione di un esponente su cui non era stato raggiunto l'accordo e la cui candidatura non era stata nemmeno preventivata. Il banco di prova per la tenuta delle maggioranze fondate su instabili accordi di coalizione (la cui formazione è altamente probabile è proprio il voto segreto, dal momento che grazie a questa procedura i parlamentari hanno la facoltà di votare in maniera differente rispetto alle indicazioni fornite dal partito.

Osservazioni muovono anche in relazione all'importanza della sede collegiale minore come luogo ove decentrare lo svolgimento di funzioni istruttorie e preparatorie all'attività del *plenum* (attività referente, cui si è affiancata nel tempo l'attività deliberante sia di natura legislativa, sia di natura politica). Le Commissioni non solo rappresentano l'articolazione organizzativa⁵ che ha ricevuto dignità costituzionale, ma anche il cuore dell'attività parlamentare, in ragione del fatto che consentono l'espletamento di tutte le funzioni parlamentari in una sede più ristretta e maggiormente idonea al confronto. A tal ragione, l'elezione al ruolo di vertice di una personalità su cui la convergenza di posizioni deriva principalmente da condizionamenti – rappresentando più una presa di posizione inconciliabile che una scelta voluta e consapevole – deve essere ponderata, perché il rischio è quello di ingenerare implicazioni istituzionali che sono potenzialmente in grado di mettere a repentaglio il buon andamento dei lavori.

I repentini accadimenti che hanno portato alla fortuita elezione del Sen. Torrisi, seppur brevemente riportati, avrebbero potuto riflettersi sui delicati equilibri della maggioranza minando la stabilità del governo, che tuttavia è riuscito a reggere, tanto che ad oggi la fine anticipata legislatura rappresenta oramai una opzione quanto più ipotetica.

⁴ Cfr. Resoconto stenografico, 8 marzo 1995

⁵ Elia, L., *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in Archivio giuridico “F. Serafini”, 1961, pp. 42 e ss.