

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra Diritto delle Assemblee Elettive

**IL SISTEMA DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
PERMANENTI: QUALE FUTURO DOPO LA RIDUZIONE
DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI**

RELATORE

Prof. Giovanni Piccirilli

CORRELATORE

Prof. Nicola Lupo

CANDIDATO Matr.643192

ANNO ACCADEMICO 2020/2021

*Alla mia famiglia, per avermi sostenuto
in questo lungo percorso
da sempre desiderato.*

INDICE

INTRODUZIONE.....	4
CAPITOLO I.....	7
I SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI: CARATTERISTICHE E CENNI STORICI.....	7
1. LE COMMISSIONI PARLAMENTARI COME COMITATI RAPPRESENTATIVI.....	7
1.1 LE COMMISSIONI PARLAMENTARI COME ORGANI INTERNI DEL PARLAMENTO.....	10
2. I SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI: DEFINIZIONE E PRINCIPALI ISTITUTI.....	12
2.1 L'EVOLUZIONE STORICA DEI SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI IN ITALIA.....	15
2.2 L'EVOLUZIONE STORICA DEI SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI NEL REGNO UNITO.....	22
2.3 L'EVOLUZIONE STORICA DEI SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI NELL'UNIONE EUROPEA.....	24
2.4 I SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI: SIMILITUDINI E DIFFERENZE.....	26
3. LE COMMISSIONI PERMANENTI E SPECIALIZZATE: PRINCIPALI CARATTERISTICHE.....	27
CAPITOLO II.....	36
LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SPECIALIZZATE: IL RAPPORTO TRA ESSE E CON GLI ALTRI ORGANI PARLAMENTARI.....	36
1. IL COORDINAMENTO TRA LE COMMISSIONI PERMANENTI E SPECIALIZZATE.....	36
1.1 CONFLITTI DI COMPETENZE E COOPERAZIONE TRA COMMISSIONI.....	39
1.2 LE SEDI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO.....	44
1.3 LA CONVOCAZIONE DELLE COMMISSIONI PERMANENTI.....	46
2. IL RAPPORTO CON LE ALTRE COMMISSIONI PARLAMENTARI.....	47
2.1 LE COMMISSIONI BICAMERALI.....	48
2.2 IL COMMITTEE OF THE WHOLE HOUSE.....	53
2.3 LE COMMISSIONI SPECIALI.....	54
2.4 LE COMMISSIONI DI INCHIESTA.....	56
3. I SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI: ALCUNI MODELLI.....	59
CAPITOLO III.....	64
I SISTEMI DI COMMISSIONI PERMANENTI E PROCEDIMENTI PARLAMENTARI.....	64
1. I POTERI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI IN PARLAMENTO.....	64
1.1 LE FUNZIONI PARLAMENTARI E LA POLIFUNZIONALITA DEI PROCEDIMENTI.....	64
1.2 LE COMMISSIONI PERMANENTI NELLA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PARLAMENTARI.....	66
1.2.1. LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI NEL PARLAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.....	67

1.2.2. LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI NEL PARLAMENTO BRITANNICO E ITALIANO.....	68
2. LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA FUNZIONE LEGISLATIVA.....	72
2.1. I POTERI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO.....	73
2.2. LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA SEDE REFERENTE.....	75
2.3. LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA SEDE REDIGENTE.....	80
2.4. LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA SEDE DELIBERANTE.....	82
3. LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA FUNZIONE DI CONTROLLO.....	84
3.1 GLI STRUMENTI DEL CONTROLLO PARLAMENTARE IN COMMISSIONE.....	86
CAPITOLO IV.....	91
IL FUNZIONAMENTO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI DOPO LA LEGGE N.1 DEL 2020.....	91
1. CENNI STORICI SULLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI....	91
1.1 TENTATIVI DI RIFORMA SULLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI.....	91
1.2. LE PROPOSTE DI RIFORMA TRA GLI ANNI OTTANTA E NOVANTA.....	92
1.3. LE PROPOSTE DI RIFORMA TRA LA XIV E XVII LEGISLATURA.....	96
2. LA LEGGE COSTITUZIONALE N.1 DEL 2020.....	99
2.1 IL DIBATTITO SULL'APPROVAZIONE DELLA LEGGE N.1 DEL 2020.....	100
2.2. GLI EFFETTI DELLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI....	102
2.2.1. LA QUESTIONE DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA.....	104
3. DOPO LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI: I POSSIBILI SCENARI.....	105
3.1 LA CRISI DEL SISTEMA DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI.....	106
3.2 VERSO UN NUOVO SISTEMA DI COMMISSIONI PARLAMENTARI.....	107
3.3. IN GENERALE SUL BICAMERALISMO E I REGOLAMENTI PARLAMENTARI....	112
CONCLUSIONE.....	114
ABSTRACT.....	118
BIBLIOGRAFIA.....	121
RIASSUNTO.....	125

INTRODUZIONE

Il presente elaborato si pone l'obiettivo di analizzare i possibili effetti della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema delle commissioni nel Parlamento italiano in una prospettiva comparata.

La revisione costituzionale approvata lo scorso 19 ottobre 2020 sembra apparentemente circoscritta al taglio del numero degli eletti, ma così non è, in quanto è destinata ad avere effetti sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere. La tesi che qui si vuole sostenere è quella per cui, questa revisione deve rappresentare l'opportunità per il Parlamento di implementare quelle riforme da tempo attese, tra cui quella sul sistema delle commissioni parlamentari. Quest'ultime, infatti, rappresentano il principale punto di collegamento tra Parlamenti e società civile e, di fatti, permettono l'accesso dei cittadini alle istituzioni parlamentari: audizioni, indagini conoscitive, inchieste e petizioni sono tutti strumenti che rendono questo dialogo possibile e trovano come unica sede quella di commissione. Si consideri che l'attuale riparto delle competenze delle Commissioni permanenti delle due Camere risale al 1987. A sostegno di tale tesi, si intende confrontare l'esperienza italiana con quella del parlamento europeo e britannico, al fine di mettere in luce il modello di cui questi ultimi si sono dotati per capire quali sono gli elementi che possono essere utili per il nostro sistema, con una particolare attenzione al Parlamento di Westminster ritenuto da molti studiosi di notevole successo.

Il primo capitolo si pone l'obiettivo di spiegare l'origine e l'evoluzione del sistema di commissioni parlamentari nei tre ordinamenti. In particolare, si cercherà di capire come possono essere definite le commissioni, sulla base della teoria dei comitati di Sartori. In seguito, riprendendo il saggio dello studioso francese Barthélemy *“Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions”* si cercherà di capire che cosa si deve intendere per sistema di commissioni parlamentari e quali sono i rispettivi istituti principali. Poi, si fornirà un quadro storico sulla nascita delle commissioni permanenti e dei relativi sistemi, nel Parlamento britannico, europeo e italiano mettendo in luce la discontinuità tra i Parlamenti ottocenteschi e quelli novecenteschi con il passaggio dal “Parlamento in assemblea” al “Parlamento in commissione”. Infine, si esaminerà le principali caratteristiche strutturali delle commissioni parlamentari permanenti, come organi singolarmente intesi.

Nel secondo capitolo, si esaminerà le caratteristiche del sistema delle commissioni permanenti e specializzate. In particolare, le modalità di coordinamento tra quest'ultime che deve garantire un efficace funzionamento del sistema delle commissioni permanenti; i conflitti di competenze, in

quanto la ripartizione di quest'ultime non attiene soltanto alla statica parlamentare, ma deve dimostrare la capacità del Parlamento di adeguarsi alle continue evoluzioni sociali e, infine, le modalità di convocazione delle commissioni, sempre in una prospettiva comparata. In seguito, si analizzerà il rapporto tra le commissioni permanenti e gli altri organi parlamentari: le commissioni bicamerali, il *Committee of the Whole House*, per il Parlamento britannico, e infine, le commissioni speciali e di inchiesta. In quest'analisi verranno messe in luce le analogie e le differenze tra i vari ordinamenti.

Il terzo capitolo verterà sulla dinamica del loro sistema nonché sul rapporto tra sistemi di commissioni e procedimenti parlamentari. In particolare, si farà riferimento ai poteri delle commissioni permanenti con un iniziale approfondimento sulle funzioni del Parlamento, riprendendo la lezione di Walter Bagehot fino ad arrivare a quella più attuale del Costituzionalista Andrea Manzella. In seguito, si analizzerà, per i tre ordinamenti, quali sono i poteri delle commissioni parlamentari nella programmazione dei lavori parlamentari. Poi, si prenderà in considerazione il ruolo delle commissioni nel procedimento legislativo. In effetti, l'iniziativa legislativa è un altro fattore che consente di distinguere ordinamenti basati sulla separazione tra poteri e quelli fondati sul rapporto fiduciario tra Legislativo ed Esecutivo. Per quanto la funzione legislativa caratterizzi l'istituzione Parlamento, anche se non più in maniera esclusiva, si assiste ad oggi al perseguimento del rafforzamento della funzione di controllo. Nella parte finale del capitolo verrà esaminata proprio quest'ultima e i suoi principali strumenti.

Nel quarto ed ultimo capitolo si farà riferimento all'evoluzione della questione del numero dei parlamentari in Italia, con un *excursus* storico dei vari tentativi di riforma sulla riduzione del numero dei rappresentanti. Successivamente, si illustrerà brevemente il contenuto della legge n. 1 del 2020 per poi analizzare i motivi che hanno spinto il Parlamento all'approvazione. In particolare ci chiederemo se, effettivamente, questa revisione sia stata necessaria per una riduzione dei costi della politica, o se possa produrre altri effetti, più significativi. Si metteranno, poi, in luce gli aspetti più problematici come la questione della rappresentanza politica soprattutto nella sede deliberante/legislativa. In seguito, si evidenzierà come il taglio dei parlamentari ha fatto luce su delle disfunzionalità che ormai da tempo caratterizzano il nostro Parlamento. La fase istruttoria condotta da questi organi si è dimostrata spesso insoddisfacente, stante anche il crescente livello di tecnicità e di specializzazione oggi richiesto a leggi chiamate ad incidere su problemi di vasta portata. Infine, si prospetteranno scenari futuri sul sistema di commissioni permanenti. Ci chiederemo quali possano essere le soluzioni che il Legislatore dovrà adottare a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, sia a livello di organizzazione, come ad esempio,

l'accorpamento di quelle commissioni con simili competenze; l'introduzione del voto ponderato; una riforma dell'attività istruttoria in commissione anche al fine di migliorare la qualità legislativa; sia in una prospettiva di ampio respiro che metta in dubbio l'idea di fondo di commissioni permanenti specializzate solo ed esclusivamente per materia.

CAPITOLO I

I SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI: CARATTERISTICHE E CENNI STORICI

1. LE COMMISSIONI PARLAMENTARI COME COMITATI RAPPRESENTATIVI

Il Parlamento è l'istituzione che, più di tutte, ha subito grandi trasformazioni strutturali, in particolare con l'avvento dello Stato democratico pluralista e dello Stato sociale: da un lato, l'estensione del suffragio e il radicarsi dei partiti politici nei Parlamenti ne ha determinato una crescita delle dimensioni; dall'altro l'assunzione di nuove funzioni pubbliche in capo allo Stato ha comportato una diversificazione delle attività parlamentari¹.

L'evoluzione del Parlamento, con l'aumento delle sue funzioni, ha avuto un riflesso organizzativo.² Il Parlamento è l'organo costituzionale che più di tutti è chiamato a "fare i conti" con i grandi numeri: almeno fino ad anni recenti, pur in presenza di un elevato numero di componenti, ha dato prova della sua capacità di assumere decisioni vincolanti *erga omnes*, grazie alla ripartizione delle attività parlamentari tra collegi minori e tra questi e il *plenum*, assicurando che non venga mai meno la loro natura di "istituzioni porticato" tra lo Stato e la società civile:³ l'idea è che proprio attraverso collegi ristretti come le commissioni parlamentari transiti la forza delle assemblee novecentesche.

Spesso, però, i termini quali "collegi", "comitati" e "commissioni" vengono utilizzati impropriamente come sinonimi. Secondo la teoria di Sartori, i collegi minori sono espressione dei comitati, gli unici in grado di "discutere, esaminare e vagliare"⁴ le diverse opzioni decisionali possibili. Il collegio rinvia senz'altro ad una collettività identificabile secondo alcuni parametri e deputata ad assumere una decisione⁵, come il corpo elettorale, chiamato ad esprimersi alle urne o un'Assemblea parlamentare che approva un disegno di legge. Dunque, sono necessari i votanti e un oggetto su cui esprimersi. Il processo deliberativo, ossia come si arriva alla decisione finale, non è una condizione necessaria. Tuttavia, in Parlamento è evidente come la decisione finale conti, ma proprio la natura rappresentativa di tale istituzione attribuisce una grande importanza alla deliberazione parlamentare, che include, tanto il momento del voto, quanto la fase preparatoria di questo. La capacità rappresentativa del Parlamento si desume proprio dalle procedure decisionali e di deliberazione che lo contraddistinguono e che sono condizionate anche dalla formazione e dai poteri delle commissioni

¹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, p.5

² Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, Terza edizione, 2018, p. 149

³ Manzella A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Edizione III, 2003, p.30

⁴ Sartori G., *Tecniche decisionali e sistema di comitati*, Rivista italiana di Scienza Politica, Volume 4, 1974, p.30

⁵ Ibidem

parlamentari⁶. Sartori definisce quest'ultimi come "un gruppo durevole al quale viene sottoposto un flusso di decisioni, e cioè una serie di questioni che sono connesse e che si susseguono nel tempo".⁷ I comitati, quindi, si caratterizzano per il ricorrere di una situazione decisionale continua; per una ragionevole permanenza e per assumere decisioni non in solitudine. Stando alla teoria di Sartori, infatti, i comitati si compongono di 10, massimo 30 membri, e per questo tendono a moltiplicarsi, divenendo il punto di riferimento per la preparazione e talvolta per l'assunzione di decisioni dell'istituzioni di cui sono parte. Pertanto, possiamo far rientrare le commissioni parlamentari nella categoria più generale dei comitati rappresentativi definiti da Sartori.

L'Assemblea non sarebbe in grado di adottare decisioni senza l'*input* di uno o più comitati nel processo deliberativo. Sotto questo profilo, con riferimento alle commissioni parlamentari, si possono mettere in luce tre elementi:⁸ nel *plenum* le posizioni politiche si irrigidiscono al fine di evidenziare le differenze tra partiti politici, le commissioni invece, svolgono in via preminente una funzione di ricerca del consenso⁹; se l'Assemblea si sofferma su argomenti di fondo quando affronta un dibattito, le commissioni approfondiscono invece elementi di dettaglio e per questo fungono da raccordo tra i vari interessi coinvolti; infine, mentre nel *plenum* si arriva sempre alla cesura tra maggioranza e opposizione tramite il voto, nelle commissioni invece le opposizioni hanno più possibilità di influenzare le decisioni e dunque possiamo definire questi organi parlamentari come strumenti necessari per raggiungere un consenso politico. In effetti secondo Sartori, vi è un nesso causale tra la democratizzazione di un ordinamento e la creazione di comitati come le commissioni: negli ordinamenti democratici pluralisti, l'istituzione di comitati è legata alla necessità di "decentramento e di moltiplicazione dei centri decisionali"¹⁰, oltre che costituire occasione di partecipazione effettiva poiché ci si sente una parte decidente che conta. Non tutti i comitati però sono uguali.

Wheare, uno dei maggiori studiosi di comitati nei sistemi di governo, li definisce come organismi a cui viene assegnato da un ente o da un individuo un compito specifico a cui tutta la loro attività è subordinata¹¹. Di conseguenza, questi organi svolgono una funzione per conto di qualcun altro che li rendono responsabili o subordinati nei confronti di chi gli ha conferito il potere. Dunque, sono privi di una giurisdizione originaria alla luce del loro rapporto con il soggetto per il quale lavorano. Wheare però, trascurando quest'ultimo profilo e quindi tenendo conto solo delle funzioni svolte dai comitati, li distingue in sei categorie: consultivi, di inchiesta, negoziali, legislativi, di amministrazione e di verifica e controllo. Le commissioni parlamentari sono collocate esclusivamente nei comitati

⁶ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.78

⁷ Sartori G., *Tecniche decisionali e sistema di comitati*, cit. p. 31

⁸ Shaw M., Lees J., *Commissioni legislative e sistema politico*, Rivista italiana di Scienza Politica, 1974, p.194

⁹ Ibidem

¹⁰ Sartori G., *Tecniche decisionali e sistema di comitati*, cit p. 30

¹¹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit p.78

legislativi, ma in alcune categorie troviamo comitati dalle appartenenze più svariate¹². Ad esempio, nei comitati di inchiesta si trovano tanto le *royal commission*, commissioni di esperti, quanto comitati interministeriali e commissioni parlamentari. Per questo, solo con questa classificazione, non capiamo perché comitati che svolgono medesimi compiti seguano però procedure diverse. Dobbiamo quindi prendere in considerazione il secondo profilo prima citato ovvero il rapporto con l'istituzione presso cui i comitati vengono istituiti. La prima distinzione che troviamo è quella tra comitati rappresentativi e quelli non rappresentativi. Rispetto alle altre forme di comitati, le commissioni rientrano nella prima categoria: quest'ultime si distinguono per il loro carattere rappresentativo nonché per i soggetti che vi siedono, per il loro titolo di legittimazione ad agire e per le regole che ne determinano i processi di deliberazione e di decisione. Ai fini della loro democraticità esterna e della loro rappresentatività tutto dipende da come i comitati sono formati¹³ e tre sono le condizioni determinanti per tale requisito: se la loro composizione riflette l'universo sul quale le loro decisioni ricadono; se essi tengono conto delle domande che vengono loro rivolte da soggetti terzi che rappresentano; se sono più o meno direttamente chiamati a rispondere in modo responsabile del loro operato. Così, senza dubbio, le commissioni parlamentari, sono comitati rappresentativi. Il Parlamento, infatti, è l'unica istituzione dello Stato che deve rappresentare tutta la società. Le commissioni hanno una composizione che riproduce quanto più fedelmente possibile quella dell'Assemblea nei diversi gruppi parlamentari, quindi non solo la maggioranza, come invece accade, ad esempio, nei comitati di Gabinetto. E' proprio la presenza dei partiti politici nelle commissioni parlamentari che le rendono comitati rappresentativi di natura politica e ciò vale in tutti gli ordinamenti democratici europei che attribuiscono ai partiti una funzione di rappresentanza della volontà dei cittadini. Inoltre, anche la seconda condizione viene soddisfatta dalle commissioni intese come strumento esclusivo dei Parlamenti per avere un contatto diretto con la società civile: audizioni, udienze legislative, indagini conoscitive, sono tutti istituti di cui si fa uso in commissione. Interessante da questo punto di vista, è come la giurisprudenza costituzionale in alcuni casi abbia individuato nelle commissioni mezzi tramite i quali i cittadini possono partecipare al processo decisionale.¹⁴ Infine, le commissioni parlamentari, più di altri comitati, hanno adottato lo strumento della pubblicità dei lavori per dar conto ai rappresentati del proprio operato. Si desume che le commissioni non sono semplici strumenti di divisione del lavoro, ma assolvono a un compito ben preciso da interpretarsi alla luce della finalità ultima del processo di decisione parlamentare: quello di garantire la democraticità e il pluralismo di un dato ordinamento. Le commissioni devono esaminare previamente le varie opzioni

¹² Ibidem

¹³ Sartori G., *Tecniche decisionali e sistema di comitati*, cit p. 32

¹⁴ Corte Costituzionale sudafricana, 2006: sono state dichiarate incostituzionali quattro leggi per violazione del diritto fondamentale alla partecipazione dei cittadini nel procedimento legislativo, in quanto durante l'iter legislativo non era stata garantita loro la facoltà di presentare memorie, petizioni contro i disegni di legge da esaminare in commissione.

in gioco nel procedimento al fine di mettere il Parlamento nelle condizioni di assumere la decisione nel mondo più consapevole possibile. A differenza dell'Assemblea, che non dispone di procedure di partecipazione dei suoi lavori, le commissioni hanno il privilegio di poter accedere direttamente al confronto con il Governo e con la società civile. Pertanto, si configurano come il vero contatto dell'istituzione-porticato, il Parlamento, con le altre istituzioni e con i cittadini¹⁵.

L'articolazione in gruppi, riflesso parlamentare del sistema dei partiti politici, ha storicamente portato ad un'organizzazione fondata su commissioni specializzate per materia e, conseguentemente, permanenti:¹⁶ ad inizio di ogni legislatura vengono ricostituite o per prassi o in base ad una norma. I parlamentari, infatti, lavorando in modo continuo su una certa materia in una commissione permanente hanno maggiore opportunità di specializzarsi in quell'ambito, piuttosto che negli uffici o in commissioni speciali o temporanee. Solo a partire dal XX secolo si è affermato in Europa l'idea della permanenza come principio generale, per cui si riconosce da una parte la necessità di una suddivisione di tutti i membri del Parlamento tra commissioni permanenti, dall'altra la valorizzazione di quest'ultime come sedi decentrate delle attività parlamentari.

1.1 LE COMMISSIONI PARLAMENTARI COME ORGANI INTERNI DEL PARLAMENTO

Rispetto al rapporto tra ruolo delle commissioni e autonomia del Parlamento, una questione dibattuta già in Italia durante l'Assemblea Costituente, riguarda lo *status* di tali organi. In particolare, il problema della posizione giuridica si pone non quando le commissioni si configurano come organi ausiliari, cioè svolgono attività preparatoria per la discussione in Assemblea, ma quando tali organi esercitano la funzione legislativa sostituendosi all'Assemblea stessa o la funzione di controllo con effetti vincolanti su tutto il Parlamento¹⁷. La possibilità di adottare leggi in sede decentrata non riguarda tutti gli ordinamenti contemporanei, ma solo quelli che attribuiscono alle commissioni parlamentari un esercizio pieno della funzione legislativa, come quello italiano e spagnolo. Possiamo citare tre posizioni dottrinali sullo status giuridico delle commissioni parlamentari permanenti: quella che esclude del tutto la natura di organi delle commissioni parlamentari; la posizione per cui in base alle teorie di diritto pubblico le commissioni possono essere configurate come organi a rilevanza esclusivamente interna; infine, coloro che riconoscono alle commissioni in sede legislativa e redigente la natura di organi del Parlamento a rilevanza esterna¹⁸. Conviene soffermarci sulla nozione di organo. Il suddetto termine è un artificio che serve a spiegare giuridicamente la traslazione degli effetti degli atti compiuti da una persona fisica o giuridica all'interno di un ente pubblico alla sfera

¹⁵ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit p. 86

¹⁶ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit p. 149

¹⁷ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.110

¹⁸ Ibidem

giuridica di quest'ultimo¹⁹. Il primo indirizzo dottrinale, si deve a Ballardore Pallieri. Secondo quest'ultimo, in "Diritto Costituzionale", anche quando un disegno di legge viene approvato in sede decentrata, comunque è sempre la Camera ad approvarlo. Quest'ultima, ai sensi dell'art. 70 Cost., non delega alcun potere legislativo ai suoi collegi minori, pertanto l'approvazione in commissione rappresenta esclusivamente una variante procedurale. In base al secondo indirizzo, possiamo classificare le commissioni permanenti come organi primari e secondari da una parte e come organi attivi e inattivi dall'altra. Queste due ultime categorie rinviano, rispettivamente, agli "organi che formano, manifestano o eseguono la volontà statale"²⁰ e agli organi ausiliari, che operano in funzione di quelli attivi. Gli organi primari, invece, esercitano direttamente una competenza propria, mentre quelli secondari sono abilitati all'esercizio indiretto delle funzioni spettanti ai primi. Per Mortati, le commissioni parlamentari permanenti sono organi secondari e inattivi che possono agire soltanto su delega dell'Assemblea e pertanto devono essere considerate organi delle Camere che esercitano funzioni serventi a quest'ultime. Oggi però, buona parte della dottrina, converge sulla terza posizione dottrinale fortemente sostenuta da Leopoldo Elia: le commissioni in sede deliberante come organi parlamentari a rilevanza esterna dotate, quindi, di una propria soggettività. La prima ragione la rinveniamo nella ripartizione delle competenze tra Assemblea e commissioni nell'art. 72 comma 4 Cost., la cui inosservanza può essere fatta valere dinanzi alla Corte Costituzionale nell'ambito del controllo di costituzionalità delle leggi²¹. Inoltre, l'altro aspetto che entra in gioco nel considerare le commissioni permanenti come organi del Parlamento a rilevanza esterna riguarda la loro legittimazione nei conflitti tra organi costituzionali. Nell'ordinamento italiano il tema del conflitto di attribuzioni è sempre stata una questione delicata. La prima decisione di ammissibilità di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ha riguardato una commissione di inchiesta, quella sul fenomeno della mafia in Sicilia, istituita dalla legge n. 1720 del 1962 (sentenza n. 231 del 1975). In tale occasione, il giudice della legge con ampi margini di manovra definì le condizioni essenziali, necessarie per poter parlare di potere dello Stato, tra cui quella che vi fosse un'attribuzione costituzionale direttamente imputabile a quell'organo. In quell'occasione la Corte Costituzionale riconobbe come potere dello Stato le commissioni di inchiesta. Questo indirizzo giurisprudenziale espansivo potrebbe agevolare il riconoscimento della natura di poteri dello Stato anche alle commissioni permanenti e specializzate, almeno per quelle in sede legislativa, che trova fondamento nell'art. Cost., in cui è possibile ricondurre all'esercizio della loro funzione la capacità di impegnare in via definitiva la volontà della Camera di appartenenza. Secondo la Corte Costituzionale, infatti, anche se è prevista la possibilità della rimessione del disegno di legge in Aula, quello che conta è la

¹⁹ Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1960, p. 149

²⁰ *Ibidem*

²¹ Elia L., *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivi Giuridici*, 1961, p. 78

giuridica attribuzione del potere, non il suo effettivo esercizio nel caso di specie. Le commissioni permanenti, rimangono comunque titolari esclusive di attribuzione precise nell'ambito del procedimento legislativo che verranno approfondite nei capitoli successivi, ma per tale motivo vi sono i presupposti per poter considerare tali organi come poteri dello Stato nel nostro ordinamento. Nel Regno Unito, invece, la sovranità del Parlamento non può essere minata né dall'esterno, come altri organi costituzionali né da dall'interno, come le commissioni parlamentari. Questo presupposto si desume chiaramente dal fatto che non è configurabile neppure una rilevanza esterna di ciascuna Camera: esiste una sola entità, il *Queen in Parliament*²².

2. I SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI: DEFINIZIONE E PRINCIPALI ISTITUTI

Dopo aver definito le commissioni parlamentari, possiamo analizzare l'insieme delle commissioni permanenti e specializzate "messe a sistema"²³, nonché della loro capacità di creare un sistema coordinato e funzionale agli stessi lavori parlamentari. In tutti gli ordinamenti democratici, infatti, a partire dal secondo dopo guerra, il Parlamento si è dotato di un sistema di commissioni permanenti, ma cosa si intende con quest'espressione? Già nel 1934, il deputato francese Barthélemy nel suo saggio "*Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*", affermava come l'espressione sistema delle commissioni permanenti dovesse essere riservata soltanto "a quei tipi di organizzazione parlamentare nei quali ciascuna decisione importante dell'assemblea non è assunta se non è stata esaminata prima da parte di una commissione"²⁴. Dunque, si utilizza come primo criterio il rapporto tra aula e commissioni: solo la prima ha potere decisionale. La *ratio* è proprio quella di evitare che il Parlamento possa prendere decisioni avventate e premature. In base a tale criterio, ad esempio il Parlamento di Westminster degli anni '30 del Novecento, come approfondiremo successivamente, rientra parzialmente in questa definizione, prevedendo l'esame dei disegni di legge non ad una commissione specializzate ma ad un comitato sui generis. In base a questa prima definizione è necessario quindi che vi sia un coordinamento di tipo organizzativo tra Camera e commissioni, come il divieto di sedute concordanti. Tale istituto consente il pieno svolgimento delle funzioni sia dell'Aula, che senza l'attività preliminare delle commissioni non è in grado deliberare con cognizione di causa, sia di quest'ultime perché verrebbe meno il fine a cui mira la loro attività, che è proprio quello di facilitare il lavoro dell'assemblea, non di ostacolarlo²⁵. Inoltre, per poter parlare di commissioni permanenti e specializzate messe a sistema vi deve essere un legame politico

²² Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 119

²³ Ibidem

²⁴ Barthélemy J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, 1934, p. 24

²⁵ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 141

tra l’Aula e le commissioni che si esplica nel principio di proporzionalità nella composizione di quest’ultime affinché la maggioranza nell’una sia tale, almeno da un punto di vista numero, anche nelle altre; altrimenti a cosa servirebbero commissioni specializzate e attive nelle loro relazioni all’Assemblea se poi quest’ultima si trovi costantemente in disaccordo con quanto previsto dalle commissioni?²⁶ Il secondo criterio adottato da Barthélemy riguarda i rapporti reciproci tra gli organi parlamentari e i loro effetti sulle relazioni Parlamento-Governo. E’ proprio il sistema delle commissioni che rende possibile un “controllo parlamentare metodico, organico, organizzato ed effettivo sull’Esecutivo”²⁷. Nel secolo precedente il problema principale che aveva afflitto l’Assemblea nazionale francese era stato quello di avere una disciplina dei lavori parlamentari “uniforme e irregolare (...): tutti i suoi comitati travagliavano infatti separatamente sopra oggetti che meritavano invece il più perfetto accordo”²⁸. A tal proposito Barthélemy si sofferma su un aspetto che mai come ora è tornato in auge anche nel nostro ordinamento ovvero la possibilità per il parlamentare di far parte di più di una commissione. Infatti, per prassi, in quegli anni nell’Assemblea nazionale vi era la facoltà di poter fare parte di tre commissioni su diciannove. Secondo Barthélemy questa possibilità si doveva ancor più limitare in particolare per quelle commissioni ritenute più significative rispetto alle altre in quel periodo storico: la commissione per gli affari esteri e quella per le finanze. Di conseguenza, l’altro elemento decisivo del sistema è che non necessariamente tutte le commissioni devono essere “pari ordinate”²⁹, ma ve ne sono alcune, che per il loro ambito di competenza, sono naturalmente portate ad avere una certa preminenza sulle altre. La soluzione configurata da Barthélemy è quella per cui si doveva valorizzare la sede consultiva ovvero coinvolgere le altre commissioni accanto a quella referente. Tra i pareri richiesti, infatti vi è sempre quello della Commissione bilancio, incaricata di verificare l’impatto dei progetti di legge sulla finanza pubblica e sul rispetto dell’obbligo costituzionale di prevedere come fare fronte a nuove o maggiori spese. Alla luce di quanto affermato, il sistema delle commissioni parlamentari è tale per cui tali organi devono essere considerate dei sottosistemi, le cui caratteristiche possono essere colte soltanto alla luce del sistema stesso. Quindi, non si ha un sistema di commissioni laddove queste sono considerate in maniera individuale, come avviene in un Parlamento in cui l’attività istruttoria è svolta da commissioni istituite ad hoc prive quindi di qualsiasi rapporto tra loro³⁰. Il sistema delle commissioni si basa su organi specializzati per materia che permette la presenza di un certo grado di differenziazione interna accompagnato da meccanismi di coordinamento ed integrazione³¹ in grado

²⁶ Barthélemy J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commisisons*, cit., p.15

²⁷ Ibidem

²⁸ Ibidem

²⁹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.142

³⁰ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.145

³¹ Manzella A., *Il Parlamento*, cit., p.127

di risolvere eventuali conflitti di competenza. I meccanismi possono essere di tipo automatico o autoritativo, con riferimento al ruolo del Presidente di Assemblea cui spetta l'ultima decisione. Questo non significa che non possono essere costituite commissioni che non rientrino in questa definizione, come le commissioni di inchiesta, che vengono istituite ad hoc per trattare di una certa materia di pubblico interesse, o i comitati bicamerali di conciliazione. Tali organi svolgono specifiche funzioni all'interno del Parlamento, ma non fanno parte del sistema di commissioni permanenti. Quest'ultimo, lo possiamo quindi definire come l'organizzazione coerente e razionale dell'insieme delle commissioni permanenti specializzate nei loro rapporti reciproci, nei rapporti con gli altri organi parlamentari e con il Governo.³² Possiamo intendere come altri organi parlamentari, l'Assemblea e quindi i gruppi parlamentari, il Presidente di Assemblea o l'organo parlamentare titolare del potere di interpretazione del regolamento, l'ufficio di presidenza, l'organo che interviene nella programmazione dei lavori parlamentari e naturalmente le altre commissioni parlamentari e vario titolo istituite, ma non facenti parti del sistema: le commissioni miste, le commissioni speciali, i comitati di conciliazione, le commissioni bicamerali, le commissioni di inchiesta, il *Committee of the Whole House*. In particolare, ai nostri fini, occorre analizzare il diverso peso nella struttura e nei lavori parlamentari delle commissioni permanenti rispetto alle altre commissioni sopra citate. Innanzitutto, possiamo affermare come le commissioni non sono sempre formate da parlamentari. E' il caso delle commissioni miste, che non possono essere definite come organi parlamentari sia per la composizione, in quanto fanno parte anche soggetti terzi, come funzionari delle amministrazioni statali i quali sono chiamati a svolgere funzioni consultive, sia perché possono essere convocate al di fuori delle sedi parlamentari. Questo però non implica che le commissioni miste, proprio per la loro vicinanza al Governo, possano limitare i margini di intervento delle commissioni permanenti. Un'altra categoria di commissioni importanti per stabilire i confini del sistema sono quelle bicamerali. Quest'ultime possono anche avere la caratteristica della permanenza, o un riconoscimento costituzionale, come l'art.126 della nostra Costituzione che prevede espressamente una commissione bicamerale: la commissione per le questioni regionali cui affida una funzione consultiva nel procedimento di scioglimento dei Consigli regionali³³. In generale le competenze di queste commissioni prescindono dall'articolazione del Governo in Ministeri e svolgono funzioni più generali come il controllo sugli atti normativi del Governo.

Accanto alle commissioni bicamerali, significativo è il peso dei comitati di conciliazione. Questi vengono istituiti in Parlamenti bicamerali perfetti cioè, quando non si raggiunge un accordo tra le due Camere dotate di medesimi poteri per l'approvazione di una legge. Inoltre, come nel Parlamento

³² Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 146

³³ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 145

inglese, incide fortemente sul sistema delle commissioni anche il Committee of the Whole, ovvero l'Assemblea che siede in commissione. Un istituto che, per alcuni aspetti, può entrare in concorrenza con il sistema proprio perché si sostituisce completamente alle commissioni competenti per materia ai fini dell'istruttoria legislativa, ma vi sono differenze: quest'ultima, all'interno delle commissioni, ha un carattere altamente tecnico caratterizzata da una logica di mediazione e compromesso tra le varie forze politiche; mentre nel *Committee of the Whole* la disciplina di partito è piuttosto blanda³⁴. Anche le commissioni di inchiesta possono avere un rapporto problematico col sistema di commissioni permanenti. Per le ultime, possiamo distinguere l'ordinamento italiano da quello inglese. In Italia non fanno parte del sistema di commissioni in virtù dell'art. 82 della Costituzione che le configura come organi autonomi e circoscritti nel tempo dunque senza le caratteristiche della permanenza e specializzazione. Nel Regno Unito, invece, le commissioni permanenti ovvero i *departmental select committees*, che fanno parte quindi del sistema delle commissioni possono svolgere inchieste parlamentari e sono altresì dotate di poteri come quello di richiedere, ottenere documenti o chiamare persone a testimonianze. Infine, un altro elemento importante è il rapporto tra le commissioni speciali e quelle permanenti. Mentre il Parlamento di Westminster ha adottato un sistema di commissioni speciali, temporanee ed ad hoc; in Italia la scelta organizzativa di adottare un sistema fondato su commissioni permanenti specializzate per materia ha reso residuale lo strumento delle commissioni speciali, nella pratica, ma anche nella lettera e nella sistematica dei due regolamenti³⁵.

2.1 L'EVOLUZIONE STORICA DEI SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI IN ITALIA

Se i Parlamenti ottocenteschi si configuravano come Parlamenti in Assemblea, i Parlamenti del XX secolo erano prevalentemente "Parlamenti in commissione". Mentre dall'800 ad oggi le Assemblee sono rimaste immobili come scenari di un teatro che per il resto è cambiato tutto, le commissioni, al contrario, sono state protagoniste di questo cambiamento. Tuttavia, diverse sono le critiche che continuano ad essere mosse contro questi organi³⁶: sono considerati luoghi in cui trionfano gli interessi particolari rispetto a quello generale, mentre le commissioni speciali o gli uffici non sono soggette a questo tipo di "tentazione" poiché sono sciolte appena il loro mandato si esaurisce. Inoltre, allungano i tempi delle procedure parlamentari in quanto non avendo un mandato a scadenza, tendono a non intervenire tempestivamente.³⁷ L'evoluzione del sistema delle commissioni parlamentari

³⁴ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 149

³⁵ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, p.155

³⁶ Barthélemy J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, cit., p. 168

³⁷ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 158

italiane rispecchia l'influenza degli ordinamenti stranieri (francese, inglese, belga) su quello nazionale. All'indomani della nascita del Parlamento italiano nel 1848, la Camera dei Deputati e il Senato Regio procedettero all'adozione di un regolamento provvisorio non elaborato automaticamente, ma predisposto dal Governo presieduto dal Cesare Balbo, su modello di quello francese del 1839, e in parte di quello belga del 1831. Fu un lavoro per lo più di traduzione letterale di quei modelli che rappresentavano i punti di riferimento da cui aveva tratto ispirazione anche lo Statuto Albertino³⁸. Si scelse il metodo degli uffici come organizzazione interna, seppur ci fu l'approvazione di due commissioni permanenti (contabilità e finanza, agricoltura, industria e commercio) per esaminare disegni di legge loro assegnati, ma ciò non si verificò e pertanto non furono più rinnovate per diversi anni. Dal 1860 si istituirono 9 uffici alla Camera e 5 al Senato.³⁹ Gli uffici erano collegi minori di carattere temporaneo (rinnovati con scadenza prima mensile, poi bimestrale, salvo proroga), la cui composizione derivava da un'estrazione a sorte tra i nomi di tutti i parlamentari. Alla Camera si escludeva soltanto il Presidente di Assemblea, mentre i ministri, pur rientrando nel sorteggio, per prassi non partecipavano alle sedute di questi organi. Il metodo degli uffici dunque, non rispecchiava in maniera proporzionale i gruppi parlamentari, dal momento che questi nel periodo statutario non esistevano. Ricordiamo che l'organizzazione in veri e propri partiti strutturati l'abbiamo soltanto a fine dell'Ottocento, tant'è che i deputati e senatori si articolavano in aggregazioni di carattere territoriale e personale. Gli uffici erano deputati all'esame del progetto di legge: quest'ultimo, una volta presentato, veniva inviato ai collegi minori in cui si procedeva a una discussione informale. Successivamente si nominava, a maggioranza assoluta, al loro interno uno o due relatori che, una volta terminato l'esame in un certo numero di uffici, andavano a costituire una commissione, denominata ufficio centrale, con il potere di emendare il progetto di legge e presentarlo in Assemblea. La *ratio* era quella di una commissione composta esclusivamente dai parlamentari più "esperti" su quel tema. Mentre al Senato il sistema degli uffici rimase fino al 1920, alla Camera furono sostituiti da altri metodi. Nel 1863 furono istituiti 5 commissioni permanenti (per la verifica delle elezioni, per i deputati impiegati, per l'esame dei bilanci, per le petizioni e per la sorveglianza della biblioteca) a cui si aggiunsero nel 1886 anche la commissione per i decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti e quella per il regolamento. Sebbene organi permanenti, non prendevano parte al procedimento legislativo, ma svolgevano compiti consultivi. La commissione bilancio mostrò subito la sua importanza per il funzionamento della Camera tant'è che, nonostante i gruppi parlamentari ancora non fossero riconosciuti, rappresentava l'unico organo in cui veniva rispettato il cosiddetto principio della rappresentanza della minorità. Dunque, anticipando quanto si verificherà nel periodo

³⁸ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., 29

³⁹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., 176

repubblicano fino ad oggi, già nel periodo statutario tale commissione vedeva riconoscersi un trattamento differenziato rispetto alle altre.⁴⁰ Come già anticipato il sistema delle commissioni permanenti italiano è stato influenzato dai diversi ordinamenti internazionali, tra cui quello inglese. In particolare, abbiamo importato il sistema delle tre letture tramite il *Committee of the Whole*: l'Assemblea si riuniva come "comitato privato" con la partecipazione dei membri che lo volessero, ma a patto che fossero almeno trenta. La prima lettura avveniva nel plenum e si concludeva con la "presa in considerazione" del disegno di legge per la prosecuzione dell'esame. Spesso questo passaggio era considerato una mera formalità. Nella seconda lettura si identificavano i principi generali del disegno di legge e, in seguito alla deliberazione si convocava il *Committee of the Whole* deputato all'attività istruttoria. Per la terza lettura il disegno di legge tornava in assemblea. Il sistema si dimostrò inefficace, cui, pertanto, fu eliminato nel 1873 per ripristinare il metodo degli uffici.⁴¹ Da quel momento si aprì una competizione tra i due modelli. Il sistema degli uffici di certo non era infallibile, mal si adattava ad una realtà in rapida evoluzione come quella italiana. Alla Camera furono istituite commissioni speciali alle quali demandare l'esame di disegni di legge. Crispi cercò di reintrodurre quello inglese negli anni successivi, ma questa tensione caratterizzò i vari tentativi di riforma regolamentare fino al 1920. Alla Camera dei Deputati nel 1888, al Senato nel 1900 si scelse la strada del "doppio binario": il Governo o il parlamentare, presentatore del disegno di legge, poteva scegliere che modello seguire. Il ricorso al metodo degli uffici restò di gran lunga quello prevalente. Spesso si agiva in deroga agli stessi regolamenti parlamentari o allo stesso Statuto Albertino, come nel caso del rapporto tra commissioni e Governo. Infatti, si affermò la prassi per cui il dialogo con l'Esecutivo non doveva passare soltanto tramite il singolo presidente di commissione (come permetteva il regolamento del Senato), ma si riteneva necessario avere un unico veicolo tramite il Presidente di Assemblea. Mentre, se in base allo Statuto Albertino le commissioni potevano dialogare solo con il Governo, spesso tali organi interagivano anche con associazioni private. Per quanto riguarda la funzione di controllo, questa si considerava prerogativa dell'Assemblea. In assenza di disposizioni da parte dello Statuto Albertino, non si riconosceva alle commissioni la possibilità di mettere in discussione la fiducia al Governo, anche per una totale segretezza dei dibattiti che avvenivano in tali collegi. A tal proposito possiamo fare una digressione circa le votazioni fiduciarie durante il periodo statutario: non tutte avvenivano a scrutinio palese come oggi. In base alle disposizioni costituzionale i disegni di legge venivano approvati tramite scrutinio segreto, mentre gli atti di indirizzo (mozioni, risoluzioni, ordini del giorno) si approvavano tramite scrutinio palese. Dunque, la distinzione tra votazioni fiduciarie in Assemblea e quelle in commissione, che non erano

⁴⁰ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.30

⁴¹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 177

consentite, non avrebbe riguardato tanto le modalità di voto quanto il dibattito che le avrebbe precedute, il pubblico in Aula, il segreto in commissione. Le elezioni politiche del 1919, avvenute subito dopo l'introduzione del nuovo sistema elettorale a scrutinio di lista con la rappresentanza proporzionale e che diedero vita alla XXV legislatura del Regno, rappresentarono non solo un punto di svolta per l'evoluzione del diritto parlamentare, ma soprattutto una risposta del sistema politico-istituzionale all'ingresso delle masse nella vita pubblica e allo sviluppo di una nuova forma di partiti politici, i partiti di massa.⁴² Questa riforma del sistema elettorale evidenziava l'inidoneità del sistema di esame delle leggi attraverso gli Uffici, organi di carattere temporaneo la cui composizione derivava da un'estrazione a sorte tra tutti i parlamentari. Si trattava dunque, di un sistema che non dava alle minoranze, pur costituite in partiti, la possibilità di un'equa e razionale rappresentanza in quanto la composizione non rispecchiava quella politica dell'Assemblea, né, poteva essere in alcun modo proporzionale ai gruppi parlamentari, dal momento che questi ancora non esistevano nelle Camere statutarie. Una volta presentato il progetto di legge era inviato a tutti gli uffici: all'interno di quest'ultimi si procedeva ad una discussione informale, al termine della quale si eleggeva uno o due relatori. Quando l'esame si era concluso in un certo numero di uffici, i relatori costituivano una commissione, composta quindi dai parlamentari più "esperti", la quale esaminava ed emendava il progetto di legge, e lo presentava all'Assemblea corredandolo di una relazione.⁴³ Da qui la necessità di intervenire sul Regolamento al fine di delineare una procedura, che attraverso l'istituzione di apposite Commissioni permanenti competenti per materia, garantisse la corretta rappresentanza delle forze politiche. Tutti i deputati dovevano far parte di una commissione ed erano nominate per un anno sulla base delle designazioni dei gruppi. Veniva così a delinarsi un nuovo sistema regolamentare, che definirà (salva la parentesi fascista) la struttura organizzativa della Camera dei deputati destinata a conservarsi anche in età repubblicana ed imperniata sui Gruppi e sull'organizzazione per Commissioni. La Camera risultava divisa in Gruppi politici composti da almeno venti deputati (art. 1), ciascuno dei quali, anziché essere sorteggiato in un Ufficio, era tenuto, sulla base della propria affiliazione politica, ad iscriversi ad un gruppo; in caso contrario risultava iscritto obbligatoriamente nel gruppo misto. Ogni Gruppo costituiva un Ufficio che si adunava insieme a tutti gli altri, su convocazione del Presidente della Camera, entro otto giorni dall'inizio della Legislatura; i singoli Gruppi nominavano poi, a scrutinio segreto, i propri delegati nelle singole Commissioni permanenti, articolate per materia in modo da coprire tendenzialmente ogni possibile argomento (art. 3). Le Commissioni permanenti istituite erano nove, rimanevano in carica per la durata dell'anno finanziario (art. 4) ed avevano competenze sui seguenti oggetti (art. 5): 1°) Affari interni, ordinamento politico

⁴² Rossi F., *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Ottocento e Novecento*. Soveria Mannelli, Rubettino, 2001.

⁴³ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 31

ed amministrativo; igiene e legislazione sanitaria; 2°) Rapporti politici con l'estero - Colonie; 3°) Finanze e tesoro; 4°) Esercito e marina militare; 5°) Lavori pubblici e comunicazioni (ferrovie, marina mercantile, poste, telegrafi e telefoni); 6°) Economia nazionale; 7°) Legislazione di diritto privato, affari di giustizia e culti, autorizzazioni a procedere; 8°) Istruzione pubblica e Belle arti; 9°) Legislazione sul lavoro, emigrazione, previdenza⁴⁴. Tra queste Commissioni era suddiviso, secondo le rispettive competenze, tutto il lavoro preparatorio delle discussioni della Camera; fu sancito, inoltre, il principio dell'autoconvocazione sia delle Commissioni, su richiesta di un quinto dei componenti, sia della Camera, a seguito di una deliberazione di cinque Commissioni o su richiesta della metà più uno dei deputati in carica, per discutere di determinati argomenti (artt. 9 e 10). Tale riforma fu oggetto poi di ulteriori aggiustamenti approvati dalla Camera eletta nel giugno 1922. Le commissioni permanenti divennero titolari di funzioni referenti nell'ambito del procedimento legislativo, ma data la corrispondenza con i rami di azione dell'Esecutivo, i Ministeri, esercitavano anche il controllo su quest'ultimi, tant'è che si parlava di organi intermedi di collegamento fra Camere e Governo. Durante la fase liberale il Parlamento italiano fu, quindi, dotato di un sistema di commissioni permanenti, almeno in uno dei due rami, che riuscì a tenere per pochi anni a causa dell'avvento del partito fascista. All'indomani della marcia su Roma del 1922, al termine di un complesso iter parlamentare, si giunse così all'approvazione della c.d. "legge Acerbo" (legge 18 novembre 1923, n. 2444). La nuova legge elettorale conteneva due importanti innovazioni rispetto alla legge elettorale proporzionale in vigore dal 1919: la creazione di un collegio unico nazionale, diviso in sei circoscrizioni, e, soprattutto, l'attribuzione alla lista vincitrice di un di un assai cospicuo premio di maggioranza. La "legge Acerbo" fu applicata nella sola tornata elettorale del 6 aprile del 1924, che segnarono la decisiva affermazione delle liste del Partito Fascista (64,9% dei voti), grazie anche alla confluenza nella Lista Nazionale promossa da Mussolini, di esponenti della Destra liberale e cattolica, ed alla incapacità delle altre forze politiche a costruire un cartello elettorale alternativo. Durante la fase di ascesa Mussoliniana, il Parlamento italiano giocò un ruolo abbastanza marginale: furono frutto di sedi extra-parlamentari (la Commissione dei Quindici in seno al Partito, quella dei Diciotto nominata dal Governo, gli stessi sia pur effimeri Gruppi di competenza)⁴⁵ le principali idee di riforma costituzionale maturate nel periodo. La prima fase la si può collocare in coincidenza con la mozione Grandi presentata alla Camera nel 1924, che poi diede luogo alla riforma del regolamento dell'anno successivo. La mozione prevedeva l'abbandono del sistema delle commissioni permanenti e il ritorno a quello d'anteguerra basato sugli uffici a sorteggio. In un Parlamento, ormai a partito unico, le commissioni permanenti, composte in base ad un principio di proporzionalità, non potevano

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Ibidem

esistere e il sorteggio dei parlamentari tra gli uffici non creava alcun problema dove tutti i partiti eccetto uno sono estromessi⁴⁶. Di lì a poco la Commissione dei Soloni propose l'istituzione di "commissioni speciali", primo passo verso quelle che però solo nel 1939 (nella Camera dei fasci e delle corporazioni) sarebbero divenute le commissioni permanenti con funzione immediatamente legislativa. seconda tappa nel processo di emarginazione del Parlamento. I regolamenti successivi furono del tutto coerenti alla riforma elettorale introdotta nel 1928. Il Governo assumeva ora nel sistema una parte assolutamente preminente, tale da offuscare il ruolo delle due Camere. Circa il 65% dei disegni di legge approvati nella XXVIII legislatura e l'88% di quelli della legislatura successiva furono frutto dell'iniziativa governativa. Era nato in Italia durante il fascismo un modello di Parlamento nuovo, che avrebbe poi trovato il suo compimento definitivo nel 1939 con la totale soppressione della Camera dei deputati e la sua sostituzione con la Camera dei fasci e delle corporazioni. Una camera perenne poiché si rinnovava solo a seguito di dimissioni o di abbandono delle cariche all'interno del partito o delle corporazioni che ne avevano determinato la nomina. Questa natura permanente portò, almeno così si è osservato, alla ricostituzione delle commissioni permanenti, ma di un tipo molto diverso rispetto a quelle del 1920: non erano associate certamente ad un Parlamento, frutto di libere elezioni, rappresentante del pluralismo politico, ma la Camera dei fasci e delle corporazioni si configurava come organo di collaborazione legislativa dell'Esecutivo da cui dipendeva le attività parlamentari. Propriamente definite "giunte" legislative, la composizione veniva definita dal Presidente di Assemblea.

La grande novità introdotta dal fascismo, ripresa poi dall'Assemblea Costituente del 1946, fu la possibilità per le commissioni di sostituirsi al *plenum* per l'approvazione definitiva di disegni di legge. La cosiddetta sede deliberante o legislativa. Furono istituite 11 giunte legislative con competenze specializzate per materia e non vi era settore su cui non potessero legiferare. Sebbene tali commissioni, presenti anche al Senato, si limitavano ad esprimere la volontà dei corpi di cui facevano parte, quindi non potevano essere considerate come organi a rilevanza esterna, erano in grado di accelerare i lavori parlamentari e di migliorare la tecnica legislativa, grazie alla specializzazione per materia. L'esperienza della Camera dei fasci e delle corporazioni si concluse già nel 1943. Nel periodo costituzionale transitorio⁴⁷, in quello, cioè, in cui si ricostruì l'assetto istituzionale italiano all'indomani della fine del fascismo e della Seconda guerra mondiale si guardò subito al sistema parlamentare come lo si era lasciato prima dell'avvento del fascismo. Pertanto, fu istituita con decreto luogotenenziale n.146/1945 la Consulta Nazionale con una funzione consultiva rispetto al Governo che riuscì a dare un contributo decisivo alla configurazione del nuovo assetto parlamentare. L'art. 29

⁴⁶ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 183

⁴⁷ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 34

del suddetto decreto dispose che, fino a quando la Consulta “non avrà deliberato il proprio regolamento interno”, si osservassero, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel regolamento della Camera dei deputati in vigore prima del 28 ottobre 1922”. La Consulta fu composta da circa quattrocento membri, tali o di diritto o per nomina governativa, essenzialmente su designazione dei partiti del Comitato di Liberazione Nazionale; divisa in dieci commissioni permanenti e specializzate competenti per rendere pareri sugli atti normativi del Governo, l’unico titolare in questa fase dei poteri di regolazione. La esperienza di queste commissioni formò un importantissimo precedente sia rispetto alle commissioni dell’Assemblea Costituente che, restando riservati per quasi tutte le materie i poteri legislativi al Governo, diedero però vita ad una forma di legislazione sostanzialmente concertata fra Commissioni e Governo; sia, soprattutto, alle ristabilite Commissioni permanenti del Parlamento repubblicano, che non ebbero, come nel 1922, attribuzioni puramente consultive ma, come nel 1939, attribuzioni legislative. Dopo un lungo dibattito, si giunse ad un compromesso circa la possibilità per le commissioni di potersi esprimere per conto della Camera: “la riserva di Assemblea” veniva assicurata solo per le leggi elettorali, mentre per quelle relative alla materia finanziaria era prevista la “riserva di commissione”. Anche per l’Assemblea Costituente il punto di riferimento obbligato era rappresentato dal regolamento della Camera prefascista. Diversamente dalla Consulta, l’Assemblea costituente non si diede un proprio regolamento, ma si limitò ad approvare aggiunte alle disposizioni regolamentare previgenti, relative alla sua organizzazione interna: la commissione dei 75, la commissione per i trattati internazionali e altre quattro commissioni permanenti specializzate per materia e articolate per gruppi di Ministeri. Per la composizione delle commissioni si adottò il criterio della proporzionalità ai gruppi in Assemblea.

L’attuale assetto costituzionale delle commissioni parlamentari, si deve al relatore interno della seconda sottocommissione, Costantino Mortati e soprattutto al Presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini. Si scelse di costituzionalizzare l’esperienza delle commissioni permanenti tra il 1920 e il 1924⁴⁸: l’art. 72 della Costituzione prevede l’obbligatorietà dell’esame dei disegni di legge in commissione, e non più in “giunte”, data l’efficacia dimostrata da questi organi parlamentari durante quel periodo. Con riferimento ai poteri da attribuire, Mortati scelse un compromesso tra sede referente e quella legislativa. Propose un “decentramento legislativo” tramite una delega conferita all’Assemblea alle commissioni, affinché queste formulassero il testo e deliberassero sugli articoli riservando l’approvazione all’Assemblea, quindi una sorta di sede redigente ante litteram. La ratio era di evitare una iperspecializzazione e burocratizzazione delle stesse commissioni permanenti.

⁴⁸ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.185

Ruini invece, sposò la causa delle commissioni in sede legislativa sostenendo che questo sarebbe stato il metodo migliore per abbreviare il procedimento legislativo, ma con la garanzia di poter rimettere in Aula i disegni di legge assegnati in sede legislativa. Tutto ciò possiamo riassumerlo nell'art.72 della Costituzione.

2.2 L'EVOLUZIONE STORICA DEI SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI NEL REGNO UNITO

Almeno fino alla fine degli anni Settanta del '900, nel Parlamento britannico, per la grande capacità dell'Esecutivo di dominare i lavori parlamentari, il sistema delle commissioni parlamentari è rimasto molto debole. Anzi, il Parlamento era privo di un tale sistema. Il modello inglese rappresenta un modello a sé: l'istruttoria legislativa veniva e tuttora viene svolta da commissioni speciali, istituite appositamente per l'esame di un disegno di legge e sciolte dopo la sua approvazione, dunque non permanenti, o dal già citato *Committee of the Whole House*. Secondo la distinzione di Philip Norton tra Parlamenti *chamber-oriented* e Parlamenti *committee-oriented*⁴⁹, quello di Westminster si inseriva a pieno titolo nella prima categoria, ossia le sue attività sono dominate dall'Aula. Fino alla riforma degli Standing Orders del 1979 l'Assemblea era il luogo privilegiato delle attività parlamentari, che nella sede plenaria potevano essere più facilmente controllate dal Governo, rispetto all'ipotesi per quest'ultimo di dover negoziare con diversi colleghi parlamentari minori. Tale sistema, all'interno di una forma di governo parlamentare di tipo monista, ha funzionato in maniera efficace tanto da divenire un modello a cui ispirarsi. L'evoluzione delle commissioni parlamentari fino all'attuale sistema è legata con le vicende della lotta tra Parlamento e Corona e con la necessità di implementare un controllo efficace sull'attività dell'Esecutivo che non riusciva ad essere tale in Assemblea. Durante la monarchia dei Tudor, quindi tra il V e VII secolo, il Parlamento inglese si basava su comitati, non intesi come organi parlamentari in senso stretto, poiché i componenti venivano nominati direttamente o indirettamente dal sovrano. Rappresentavano il volere del Re in Parlamento in modo tale da poter esercitare un controllo effettivo sull'attività di tale istituzione. In questo periodo storico, i comitati fungevano essenzialmente da ponte tra i due poteri dello Stato, tant'è che a volte erano organi unipersonali composti da uomini di fiducia del re. L'Assemblea rimaneva anch'essa sotto il controllo regio tramite la figura dello Speaker, nonché Presidente della Camera. Per ovviare a questo strapotere del sovrano, molti parlamentari iniziarono a riunirsi nel *Committee of the Whole* composto da tutti i comitati, ma presieduto da un altro presidente rispetto allo speaker, e caratterizzato dalla segretezza dei lavori e dal basso grado di formalità delle procedure. Tale organo fu convocato la prima volta nel

⁴⁹ Norton P., *Nascent institutionalization: Committee in the British Parliament*

1606, sotto la reggenza di Giacomo I⁵⁰, di cui è nota la scarsa lungimiranza anche perché non riuscì a mantenere un'importante spazio di supervisione delle attività parlamentari. Successivamente, tale organo acquistò sempre maggior autonomia dai comitati, i quali non furono più nominati dalla Corona che divenne il soggetto debole nella contesa con il Parlamento. Fino alla fine dell'800 l'attività parlamentare si strutturava su tre sedi: l'Assemblea, il *Committee of the Whole* e le commissioni speciali. Quest'ultime composte anche da membri del Governo che per questo riusciva a controllare l'andamento dei lavori in Parlamento. In seguito, furono istituite alcune commissioni permanenti di controllo, ma non configuravano un sistema organico perché avevano una scarsa autonomia e la loro attività era limitata soltanto a settori specifici.

Dalla fine della Seconda guerra mondiale, nel Regno Unito si è iniziato a discutere sulle misure da adottare per far fronte al costante accrescimento del potere dell'esecutivo e alla corrispondente perdita di influenza del Parlamento nell'elaborazione delle politiche pubbliche⁵¹. Contro questa tendenza la Camera dei Comuni ha ritenuto necessario rivitalizzare il rapporto fiduciario che la lega al Governo. Data l'insufficienza e l'inefficacia degli strumenti di controllo tradizionali, è maturata l'idea che l'organizzazione di un sistema di *select committees* incaricati di controllare in maniera sistematica l'azione dell'esecutivo avrebbe potuto rendere al Parlamento un certo peso nel processo decisionale. La scelta dell'ordinamento britannico fu, però quella di escludere che tali commissioni, definite *select committees*, potessero prendere parte al procedimento legislativo e non vi era un rapporto di reciproca collaborazione con il Governo, tant'è che i singoli parlamentari dubitavano dei benefici di prender parte a tali organi in vista di un loro incarico nell'Esecutivo. Alcune di queste commissioni sono state efficaci nel realizzare un controllo sulle attività di governo, come ad esempio il *public account committee* o la commissione sulle spese, istituita durante la Grande Depressione, ma sono state solo eccezioni. Per tale motivo, nel 1964 fu costituito nella Camera dei Comuni un *select committee* sulle procedure, incaricato di studiare diverse alternative per la creazione di un sistema di commissioni di controllo efficace. Tra il 1966 e il 1968 si tentò, su iniziativa dell'allora leader della Camera dei Comuni Richard Crossman, di proporre una riforma istituzionale che andasse a modificare l'organizzazione interna della Camera con l'istituzionalizzazione dei *select committees*. Quest'ultimi furono percepiti dai cosiddetti *backbenchers* come l'opportunità di poter partecipare ancor più attivamente rispetto a quanto riservato loro in Assemblea. Pertanto, nel corso degli anni '70, i *select committees* videro aumentare i loro poteri: potevano nominare consulenti, svolgere missioni e

⁵⁰ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 158

⁵¹ *Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee della Camera dei Comuni*, Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali, Novembre 2002
http://www.capiire.org/capiireinforma/scaffale/CAPIRE2002_2approfondimenti.pdf

costituire sottocommissioni.⁵² Si richiedeva, però, di definire la natura di questa commissione, se di “legislatura” o di “sessione”⁵³. Fu istituita una commissione ad hoc che approvò la creazione di un sistema di commissioni speculari all’articolazione ministeriale. Nel 1979, fu approvata la mozione di St. John-Stevas, leader della Camera dei Comuni, per cui si delineò un’organizzazione interna della Camera con i *select committees* deputati al controllo delle spese, alla gestione e alle politiche pubbliche dei diversi Ministeri. Sono stati istituiti quattordici *departmental select committees* e un *Liason Committee*. Ogni *select committee* controlla la spesa, l’amministrazione e l’attività di un dipartimento dell’esecutivo e degli enti pubblici ad esso legati. L’ambito di competenze dei *select committees* riflette quello dei ministeri del Governo, cosicché le modifiche nella struttura dell’esecutivo hanno avuto delle ricadute dirette sull’organizzazione di queste commissioni che oggi sono diciassette. La composizione delle commissioni è formalmente rimessa al *Committee of Selection* (formato dai membri più anziani di tutti i partiti presenti nella Camera dei Comuni) che propone all’Assemblea i nomi dei candidati. Nei fatti, tuttavia, tali nominations sono orientate e controllate dai partiti politici (e in particolare dal partito di maggioranza) attraverso i *Party Whips*. Per convenzione i membri dei *select committees* sono *backbenchers*. Non possono essere nominati all’interno dei committees i membri del Governo, i *parliamentary private secretaries*⁵⁴, i *frontbench* dell’opposizione e i *Party Whips*. I *select committees* possono essere presieduti dai rappresentanti di tutte le forze politiche, sono i singoli *committees* ad eleggere il proprio presidente, ma anche questa scelta è frutto di un accordo fra maggioranza e opposizione. I due *committees* più numerosi possono istituire al loro interno due sottocommissioni tutti gli altri possono costituirne solo una. Questo sistema ha dimostrato di adattarsi al meglio alle modifiche dell’articolazione ministeriale, tant’è che la ritroviamo ancora oggi all’interno del Parlamento di Westminster, ma a differenza di altri ordinamenti come quello italiano, i *select committees* rimangono esclusi dal procedimento legislativo.

2.3 L’EVOLUZIONE STORICA DEI SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI NELL’UNIONE EUROPEA

Il Parlamento europeo, sin dalle origini, è apparso come l’esito di un processo di sintesi tra tradizioni parlamentari comuni agli Stati membri, di cui però l’istituzione è riuscita a farsi interprete in modo decisamente originale. Il punto di snodo di tutte le attività parlamentari è rappresentato proprio dalle commissioni che svolgono sia la funzione legislativa che quella di controllo. Nelle negoziazioni interistituzionali, il Parlamento è sempre rappresentato da questi collegi minori⁵⁵. A differenza degli

⁵² Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 160

⁵³ *Ibidem*

⁵⁴ *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee della Camera dei Comuni*, Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali, Novembre 2002

⁵⁵ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.187

ordinamenti sopra citati, il Parlamento europeo non ha vissuto il passaggio degli altri Parlamenti dal Parlamento in Assemblea al Parlamento in commissioni. Di fatti le commissioni permanenti sono organi parlamentari, già disciplinati nel regolamento parlamentare del 1958⁵⁶. Oggi il Parlamento europeo è un organo eletto direttamente dai cittadini europei e possiede importanti funzioni, relative ad esempio al budget dell'Unione Europea.

Tuttavia la storia del Parlamento europeo non è stata e non è facile⁵⁷. E' una storia di battaglie che quest'assemblea ha dovuto portare avanti al fine di incrementare i propri poteri, passando nel corso degli anni e grazie al suo attivismo da assemblea pressoché esclusivamente consultiva a co-legislatore insieme al Consiglio. Il Parlamento però ha mostrato sin da subito una evidente stabilità delle sue strutture amministrative e "politiche". *In primis*, le delegazioni nazionali, i gruppi politici e le commissioni sono state sin dalle origini permanenti. Il numero delle commissioni è aumentato significativamente a partire dalle prime elezioni dirette a suffragio universale del 1979. E' proprio nella commissioni parlamentari che l'autonomia regolamentare del parlamento europeo trova la sua massima affermazione. Come in tutti i parlamenti europei, le commissioni rappresentano il vero luogo di lavoro: fin dalle origini contrapposte al mulino di chiacchiere dell'assemblea plenaria. Le successive adesioni degli Stati membri hanno avuto implicazioni sulla struttura stessa del Parlamento: è aumentato il numero dei parlamentari europei e di conseguenza si è rimodulato il numero e le dimensioni delle commissioni stesse. L'art. 183 del regolamento prevede l'obbligo di istituire commissioni permanenti, ma non ne indica né il numero né le attribuzioni. Infatti, la definizione di questi aspetti è rinviata all'inizio di ogni legislatura alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi⁵⁸. Questo non vuol dire che le commissioni non abbiano la caratteristica della permanenza. Tale previsione, invece, serve proprio a garantire una certa flessibilità all'ordinamento in virtù di possibili eventi esogeni che impongono un adeguamento della struttura interna del Parlamento. Le commissioni sono composte sulla base dei gruppi politici, che qui adottano le loro più sofisticate regole di distribuzione di incarichi e prerogative. Una caratteristica propria delle commissioni del parlamento europeo è proprio quella che viene definita "un'autonomia nell'autonomia": la loro agenda può sovrapporsi, al di là delle autorizzazioni formali, all'agenda generale del Parlamento decisa dalla Conferenza dei presidenti di gruppo. Possono, quindi, sviluppare il dialogo politico, economico, con tutte le istituzioni dell'Unione e anche con i singoli Stati membri. E' evidente ancora una volta, quanto sia determinante il ruolo dei gruppi parlamentari all'interno delle dinamiche del Parlamento europeo, anche con riferimento alla determinazione di quali e quante debbano essere le

⁵⁶ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, VII Edizione, Londra, 2011, p. 144

⁵⁷ Lupo N., Manzella A., *Il Parlamento europeo, una introduzione*, Luiss University Press, 2019, p.18

⁵⁸ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 190

commissioni permanenti. Quest'ultime furono previste già dalle origini del processo di integrazione europea in quanto già si erano costituiti i gruppi parlamentari stabili. Anche per questo ordinamento si conferma il carattere decisivo dei gruppi per l'istituzione di un sistema di commissioni permanenti.

2.4 I SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI: SIMILITUDINI E DIFFERENZE

Da questa panoramica sull'origine dei sistemi di commissioni parlamentari negli ordinamenti considerati, possiamo trarre alcune conclusioni riguardanti eventuali analogie o differenze tra gli stessi. Un primo elemento in comune a tutti i Parlamenti riguarda il processo di istituzionalizzazione delle commissioni parlamentari su due livelli: il primo riguarda la creazione di strutture organizzative specializzate all'interno delle Camere, le commissioni permanenti.⁵⁹ Oggi tutti gli ordinamenti esaminati presentano commissioni permanenti e specializzate, seppur istituite in periodo storici diversi e con differenti funzioni e poteri: nel parlamento italiano e inglese intorno alla seconda metà dell'Ottocento, mentre in quello europeo, sin dalla sua istituzione a metà del Novecento. Il secondo livello rinvia alla stabilità del sistema stesso e della *membership*⁶⁰ nonché al grado di specializzazione delle commissioni stesse. Abbiamo visto come il numero di questi organi parlamentari, una volta istituiti, è aumentato progressivamente, fino a quando non si è raggiunta una simmetria rispetto all'articolazione interna dell'Esecutivo. Ciò è avvenuto nel 1920 per l'Italia, nel 1957 per il Parlamento europeo e nel 1979 per quello di Westminster. La spinta all'istituzionalizzazione di questi organi è dovuta a diverse ragioni: a seguito del riconoscimento dei partiti politici in Parlamento, quindi dei gruppi parlamentari, si è reso necessaria un'organizzazione che consentisse di tener conto delle posizioni di quest'ultimi all'interno dell'attività istruttoria. Tuttavia, con il passaggio dallo Stato liberale a quello sociale, vi è stato un incremento del tasso di attività richiesto ai Parlamenti. Ciò ha comportato un numero maggiore di procedimenti parlamentari rispetto al passato e, di conseguenza, l'aumento degli organi con funzioni istruttorie, ma soprattutto di un loro elevato grado di specializzazione data la grande varietà di materie sottoposte all'esame dei parlamentari. Nonostante queste similitudini, vi sono alcuni elementi di differenziazioni che dipendono anche dalla forma di governo.⁶¹ Nel secolo scorso possiamo rinvenire alcune tipologie di Parlamenti. Uno tra queste è quello del Parlamento di Westminster con l'istituzione del Committee of the Whole House e con la coincidenza tra appartenenza all'assemblea e alla commissione. Il "cuore" del Parlamento è l'Assemblea, la sola dove si può modificare il testo dei disegni di legge e dove si può controllare il

⁵⁹ Ibidem

⁶⁰ Ibidem

⁶¹ Ibidem

Governo. ⁶²Un altro modello, ormai obsoleto, ma all'epoca diffuso, è quello dei Parlamento continentali europei come quello italiano che si basava su un sistema di uffici, composti da parlamentari scelti tramite sorteggio, e che dava vita ad un complesso gioco di rimandi tra uffici, ufficio centrale e Assemblea. Come detto in precedenza, il Parlamento italiano, poi ha ripreso alcuni aspetti dalle esperienze straniere come quella inglese, ma il modello risultato vincente è stato quello delle commissioni in sede legislativa. Inoltre, le prime commissioni permanenti, in tutti i Parlamenti, sono nate per questioni amministrative o per l'esame delle petizioni, quindi per funzioni soprattutto a rilevanza interna alle Camere. Poi, via via che l'Esecutivo ha assunto una sua chiara fisionomia organizzativa, si sono moltiplicate le commissioni, in primo luogo quelle sul bilancio. Originariamente le commissioni non avevano attribuzioni nel procedimento legislativo e qui si riscontrano differenze tra le varie esperienze. Il Parlamento europeo e quello italiano, una volta istituite commissioni permanenti specializzate, assegnano a queste tanto funzioni di controllo quanto legislative. Ciò non avverrà nel Parlamento inglese in cui le commissioni non avranno competenze legislative. Il modello del sistema di commissioni permanenti è quello più diffuso oggi in Europa, in Germania, Spagna, ma anche nei Paesi del Nord Europa o dell'Europa dell'est.

3. LE COMMISSIONI PERMANENTI E SPECIALIZZATE: PRINCIPALI CARATTERISTICHE

Dopo aver esaminato il concetto di sistema di commissioni permanenti e l'evoluzione nei vari ordinamenti, ora poniamo l'attenzione su alcune caratteristiche delle commissioni facenti parte di tale sistema come il riconoscimento del loro ruolo in Costituzione, delle loro dimensioni, numerosità, peso relativo. Il Regno Unito, costituisce un'eccezione, essendo privo di una Costituzione scritta. La forma di governo e l'esercizio dei pubblici poteri sono regolati da leggi del Parlamento, ma in quest'ultime comunque non si ravvisano riferimenti alle commissioni del Parlamento di Westminster. Alcune commissioni permanenti preesistevano alle leggi di cui monitorano l'applicazione, come le tre *Grand Commission* della Camera dei Comuni. All'interno di queste commissioni siedono i deputati eletti nelle circoscrizioni gallesi, in quelle dell'Irlanda del Nord e in quelle scozzesi. I riferimenti, invece, contenuti nei Trattati dell'UE sembrano essere un po' generici, ad esempio quando parlano semplicemente di commissioni competenti, per poter considerare già nelle norme del diritto primario dell'Unione la necessaria permanenza delle commissioni parlamentari. Un esempio è l'art.226 del TFUE⁶³, il quale, oltre a prevedere la possibilità per il Parlamento europeo di costituire commissioni temporanee di inchiesta, è riconosciuto l'obbligo di nominare una propria delegazione

⁶² Ibidem

⁶³ Ivi

presso il comitato di conciliazione, se si giunge alla terza lettura nella procedura legislativa ordinaria. L'art. 294 precisa, però che vi sono alcune commissioni parlamentari competenti ad audire il Presidente della BCE e gli altri membri del comitato esecutivo⁶⁴. Dunque, se la decisione di sentire tali soggetti è rimessa al Parlamento, la previsione lascia intendere che vi sia una certa stabilità nell'ambito materiale di competenza di queste commissioni, senz'altro afferente alla politica economica monetaria. Rispetto all'ordinamento britannico ed europeo, quello italiano presenta disposizioni molto più dettagliate volte a valorizzare il ruolo delle commissioni nel Parlamento. Nella Costituzione italiana si riconosce la possibilità, quindi non l'obbligo, di istituire commissioni permanenti solo con riferimento alla sede deliberante o legislativa. Tuttavia, sappiamo che il ricorso alle commissioni permanenti è diventato la regola anche per la sede referente e redigente. Con una lettura estensiva dell'art. 72, si è giunti ad affermare come le commissioni, in tutte le sedi, devono essere composte in proporzione ai gruppi parlamentari in Assemblea. Ciò implica che il gruppo numericamente più consistente ha diritto ad un numero maggiore di seggi e che nel procedimento legislativo vi è l'obbligo di deferire il disegno di legge, per il suo esame, ad una commissione, ad esclusione delle materie in cui vi è una riserva di Assemblea⁶⁵ (art. 72 comma 4 Cost.) nonché i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, ai quali si aggiungono, per previsione regolamentare, anche i disegni di legge di conversione dei decreti-legge e quelli rinviati dal Presidente della Repubblica. E' bene sottolineare come l'unica commissione costituzionalmente necessaria è però la commissione bicamerale per le questioni regionali che non ha le funzioni demandate alle commissioni permanenti e specializzate. La scelta del Costituente italiano, quindi, è stata quella di evitare di costituzionalizzare il riconoscimento di alcune commissioni specializzate pur prevedendo una garanzia costituzionale del ruolo delle commissioni nel procedimento legislativo e dei rapporti di forza tra gruppi parlamentari all'interno di questi organi.

Per quanto riguarda la composizione delle commissioni parlamentari, come si è anticipato, sono formate esclusivamente da parlamentari. La presenza di Ministri o altri soggetti rappresentativi di interessi di categoria, rende la commissione ibrida, o mista. Questa categoria di commissioni è spesso usata per incarichi di studio. Spesso, negli ordinamenti considerati, si istituiscono commissioni miste per promuovere riforme istituzionali o costituzionali, per lo più a carattere temporaneo. In Italia ce ne sono solo tre: commissioni di vigilanza sulla Cassa Depositi e prestiti s.p.a⁶⁶, la commissione per

⁶⁴ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 202

⁶⁵ Perna R., *Le commissioni parlamentari al tempo del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di N.Lupo, E. Gianfrancesco, Roma, 2007.

⁶⁶ La commissione fu istituita dall'art.3 regio decreto n. 453 del 1913 ed è composta da 12 membri, di cui 8 parlamentari.

l'accesso ai documenti amministrativi⁶⁷, la commissione per le ricompense al valore e merito civile⁶⁸. Tali organi possono considerarsi come ausiliari del Parlamento poiché forniscono a questo una serie di dati ed informazioni, ma certo non come organi parlamentari. Al fine di inquadrare meglio l'architettura del sistema di commissioni dobbiamo capire qual è il "peso specifico" di ognuna in relazione alle altre. Con questo termine facciamo riferimento al numero delle commissioni permanenti, alle dimensioni, alla presenza di eventuali asimmetrie e all'autorevolezza o prestigio delle une rispetto alle altre. Come abbiamo visto in precedenza, ad eccezione del Parlamento di Westminster, le commissioni speciali sono oggi molto rare, mentre quelle permanenti sono il risultato di un processo evolutivo molto articolato. Il sistema di commissioni inglese dal 1979 è rimasto stabile. Nel Parlamento di Westminster le commissioni sono distinte in due grandi categorie, i *general committees* e i *select committees*. Le prime non sono specializzati per materia (come le tre *grand committees* della Camera dei Comuni), oppure si tratta di commissioni istituite ad hoc per l'esame di un disegno di legge. Il quadro dei *select committees*, invece, è abbastanza composito. Ci sono quelli che svolgono funzioni relative all'amministrazione della Camera, poi i diciannove *departmental select committees* per l'esame delle spese e delle politiche dei principali Ministeri; infine quelle che hanno competenze del tutto trasversali come il *Liasion committee*, l'organo di coordinamento tra tutti i *select committee*⁶⁹. Un'analogha stabilità ha contraddistinto anche il Parlamento italiano ed europeo. Nel primo, con eccezione del periodo fascista, il numero delle commissioni permanenti non ha subito grandi modifiche dal 1920. Il Senato, in continuità con quello regio, non ha apportato cambiamenti fino al 1971, mentre alla Camera nel 1958 le commissioni sono passate da 11 a 14. Dopo l'approvazione dei nuovi regolamenti parlamentari del 1971, la principale riforma del sistema di commissioni risale al 1987 per la Camera e l'anno seguente per il Senato, volta a eliminare le criticità di un sistema scoordinato per il parallelismo che si è creato, tra ciascuna commissione e il rispettivo Ministero, alimentando il fenomeno del cosiddetto ministerialismo. Proprio le commissioni permanenti rappresentano, forse, l'aspetto organizzativo su cui maggiormente si avverte l'esigenza di una riforma dei regolamenti parlamentari, incredibilmente rimasti nella sostanza invariati. Una stasi che ha ignorato perciò le conseguenze sistemiche della riforma dei Ministeri di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999 e, soprattutto, della pressoché completa riscrittura del Titolo V Cost. avvenuta tra il 1999 e il 2001: interventi di tipo organico che avrebbero richiesto, all'evidenza, un ripensamento complessivo delle attribuzioni materiali delle commissioni, e anche del sistema stesso

⁶⁷ La commissione fu istituita dall'art.27, comma 2 della legge n. 241 del 1990 ed è composta da 12 membri, di cui 4 parlamentari.

⁶⁸ La commissione fu istituita dall'art. 7 della legge n. 13 del 1958 ed è composta solo da 2 parlamentari.

⁶⁹ I *Departmental Select Committees* e la *Public Accounts Committee* della Camera dei Comuni, Controllo delle Assemblies sulle Politiche e gli Interventi Regionali, Novembre 2002

delle commissioni permanenti.⁷⁰ Nel parlamento europeo, invece, le commissioni permanenti sono sempre esistite, sin dall'Assemblea comune della CECA. Naturalmente, con l'adesione di nuovi Stati membri, e l'aumento delle competenze dell'UE, il loro numero è variato. Dalle prime elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 1979, ad oggi, il numero delle commissioni si è mantenuto costante, oscillando tra le 16 e le 20. Con riferimento agli attuali sistemi di commissioni permanenti, si ritiene che vi sia una relazione diretta tra le dimensioni delle commissioni, il loro numero e la loro forza in Parlamento: più sono piccole e numerose tanto più è difficile per il Presidente di Assemblea tenere una regia unitaria delle stesse. Di contro, però aumentano le difficoltà di coordinamento all'interno dello stesso sistema di commissioni, ognuna delle quali tende ad agire indipendentemente dalle altre⁷¹. Ciò nonostante, se è vero che il numero delle commissioni è comunemente considerato un indicatore della loro influenza, deve essere sempre esaminato in rapporto al numero totale dei componenti di quel Parlamento e alla possibilità per il singolo rappresentante di poter far parte di più di una commissione. Nella Camera dei Comuni i *select committees* sono collegi piuttosto ristretti, il numero varia tra 11 e 14 in virtù di 600 membri eletti direttamente dal popolo, al fine di assicurare la partecipazione attiva di tutti i componenti e favorire un esame più accurato e specializzato di tutte le questioni afferenti alle rispettive competenze.

Il Parlamento europeo, invece, attualmente si compone di 705 membri suddivisi in 20 commissioni permanenti. Se si considera il numero di seggi, le commissioni del parlamento europeo hanno dimensioni considerevoli, sebbene differenziate tra loro, ad esempio la commissione affari esteri vanta 73 membri contro i 25 di quella giuridica. Le dimensioni di tali organi non sono disciplinate direttamente nel regolamento del parlamento, ma vengono definite ogni cinque anni mediante accordo tra gruppi politici.

Nell'ordinamento italiano, invece, non ci sono norme che stabiliscono il numero dei componenti degli organi parlamentari. Il Parlamento italiano, composto attualmente da 630 deputati e 315 senatori, sono state istituite 14 commissioni permanenti. Sommariamente, possiamo dire quindi che il Parlamento italiano è dotato di commissioni di taglia sostanzialmente equivalente a quelle del Parlamento europeo, nonostante le commissioni della Camera e del Senato siano in numero inferiore. Questo per il fatto che la regola della Camera ai sensi dell'art.19 comma 3 r.C. è quella di prevedere che "nessun deputato può essere designato a far parte di una di più di una commissione", con l'eccezione della necessità di sostituire coloro che svolgono incarichi ministeriali. Al Senato, invece,

⁷⁰ Lupo N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, Forum di Quaderni Costituzionali

⁷¹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 206

poiché il numero delle commissioni è superiore al numero minimo necessario per costituire un gruppo parlamentare, cioè dieci senatori, i membri dei gruppi con meno di quattordici senatori possono far parte di più di una commissione, in deroga alla regola generale. Nella Camera dei Comuni, invece, vige la regola per cui ciascun parlamentare può far parte di una sola commissione, sebbene possa assistere alle sedute di altre commissioni, ma l'appartenenza ad un *select committee* non è attribuito necessario dello status di parlamentare.⁷² Il diritto-obbligo di far parte delle commissioni permanenti non sussiste nel Regno Unito e nel Parlamento europeo. In quest'ultimo, in realtà i parlamentari in ragione dei loro impegni possono preferire di non far parte di alcuna commissione⁷³, mentre nella Camera dei Comuni i *backbenchers* restano esclusi dalla formazione delle commissioni permanenti a causa delle ridottissime dimensioni di queste ultime. Nei tre parlamenti considerati i gruppi parlamentari sono il punto di riferimento per le designazioni dei loro componenti tra le varie commissioni e il principio generale seguito, come già detto, è quello della proporzionalità tra composizione dell'assemblea e delle commissioni. Nel parlamento di Westminster, con un sistema maggioritario e con commissioni di pochi membri, l'applicazione rigida del principio di proporzionalità può portare ad escludere dalla rappresentanza di diverse commissioni i partiti più piccoli.⁷⁴ Nel parlamento europeo, si cerca di rispettare la regola della proporzionalità anche se i deputati di alcuni Stati membri mostrano delle tradizionali preferenze per alcune commissioni.⁷⁵ Se un gruppo rinuncia alle nomine a cui ha diritto in una commissione, le dimensioni della stessa sono ridotte del numero corrispondente ai seggi rimasti vacanti e questa scelta in nessun caso potrà dar luogo ad uno scambio di seggi tra gruppi politici nelle diverse commissioni: per rispetto alla regola generale della proporzionalità, la rinuncia ai seggi di una commissione non può essere recuperata in un'altra. Inoltre, in base al regolamento del Parlamento europeo non si impone cambiamenti nella composizione delle commissioni permanenti in caso di abbandono del gruppo da parte di un commissario, a meno che "l'equa rappresentanza dei diversi orientamenti politici in una commissione non risulti alterata". Si cerca di trovare l'equilibrio tra principio di proporzionalità e quello della rappresentanza: se, a causa del cambiamento di un gruppo di un parlamentare, il gruppo che ha subito la perdita non fosse più rappresentato in quella commissione, allora tale gruppo dovrebbe aver diritto ad un nuovo seggio nella commissione medesima. Questo equilibrio lo ritroviamo anche nel Senato italiano: il principio di rappresentatività come correttivo del principio di proporzionalità consente anche ai gruppi più piccoli di essere presenti in tutte le commissioni. Il principio di rappresentatività può anche cambiare i rapporti di forza nelle commissioni tra maggioranza e minoranze. Quando esiste

⁷² Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.218

⁷³ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, cit., p.145

⁷⁴ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 219

⁷⁵ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, cit., p. 146

una maggioranza di misura al Senato o quando la maggioranza di governo cambia nel corso della legislatura, è possibile che in una o più commissioni le minoranze possano contare su un numero di seggi complessivamente superiore alla maggioranza medesima,⁷⁶ con qualche dubbio di costituzionalità, qualora tali commissioni di minoranza operino in sede deliberante.

Quanto alla nomina dei componenti delle commissioni, una volta ripatite tra i gruppi le quote di seggi a disposizione, si possono distinguere tre modalità procedurali: la nomina da parte del Presidente di Assemblea, la nomina da parte di un comitato parlamentare di selezione e quella derivante da deliberazione dell'Assemblea. Nell'ordinamento parlamentare italiano, salvo poteri correttivi del Presidente d'Assemblea, spetta ai gruppi designare i propri rappresentanti in commissione.⁷⁷ Il Presidente d'Assemblea, infatti, è responsabile per la distribuzione effettiva di deputati e senatori tra le commissioni e controlla, in questa veste, che la proporzione tra gruppi sia davvero rispettata, potendo semmai intervenire. Il secondo procedimento di nomina, invece, coinvolge un comitato parlamentare che si costituisce all'inizio di ogni legislatura e che vede al suo interno una maggioranza politicamente affine a quella del Governo⁷⁸. Ciò avviene nella Camera dei Comuni britannica per la nomina dei *public bill committees*, ovvero le commissioni ad hoc incaricate per svolgere l'istruttoria legislativa, al fine di garantire al Governo di avere suoi rappresentanti in commissione e pertanto di evitare pratiche ostruzionistiche. Il terzo tipo di procedimento che attribuisce all'Aula la decisione sulle nomine delle commissioni, in generale sembra favorire soluzioni maggioritarie, ma in realtà non è detto che sia sempre così.⁷⁹ Nel parlamento europeo, nella Camera dei Comuni britannica per *select committees* il voto dell'assemblea non può smentire o contraddire, anche in modo ostinato, le nomine del gruppo di maggioranza.

La

carica di maggior prestigio all'interno delle commissioni permanenti è quella del Presidente, che può essere scelto mediante due differenti procedure: la prima portata avanti dalla commissione interessata e l'altra l'elezione da parte dell'Assemblea. Rientrano nella prima categoria il Parlamento italiano ed europeo che presentano una struttura piuttosto simile. Gli uffici di presidenza sono eletti dalle commissioni stesse e si compongono per il Parlamento italiano di un presidente e di altri quattro parlamentari, che sono due vicepresidenti e due segretari; e di un presidente e quattro vicepresidenti per il parlamento europeo.⁸⁰ Il numero di questi ultimi, però, può variare essendo determinato ad inizio di ogni legislatura dal parlamento su proposta della Conferenza dei Presidenti dei gruppi. Ciò nonostante, vi sono differenza tra i due ordinamenti circa la ripartizione delle cariche tra i gruppi e le

⁷⁶ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 149

⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁸ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, cit., p.146

⁷⁹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 226

⁸⁰ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.227

modalità di investitura dei presidenti di commissione. In Italia i presidenti delle commissioni sono eletti a maggioranza assoluta e sono pertanto “uomini della maggioranza”,⁸¹ anche se tendenzialmente di un partito diverso rispetto a quello del ministro di riferimento, al fine di favorire un controllo più attento su quest’ultimo; controllo che rischierebbe di essere più blando qualora il presidente fosse dello stesso partito del ministro. La presidenza delle 20 commissioni permanenti del parlamento europeo, contrariamente a quanto accade in Italia, è distribuita invece in modo rigidamente proporzionale tra i gruppi, secondo il metodo d’Hondt.⁸² La nomina dei Presidenti da parte dei gruppi deve essere poi ratificata con voto a maggioranza semplice da parte delle commissioni di riferimento. Salvo eccezione, che però non sono mancate, le nomine dei gruppi sono confermate.⁸³ La scelta del gruppo è influenzata da diversi fattori, tra i quali, il principale è il peso delle delegazioni nazionali. Ci sono stati casi in cui è stato eletto il presidente di commissione un rappresentante di un gruppo diverso da quello ufficialmente designato, ma comunque prevale sempre la volontà della leadership del gruppo. Nel Parlamento di Westminster, invece, l’elezione dei Presidenti delle commissioni ha luogo in Assemblea. Nella Camera dei Comuni, infatti, una volta eletto all’inizio della legislatura, lo *speaker* ha il compito di ripartire tra i gruppi parlamentari, in proporzione alla loro consistenza numerica, le presidenze dei *select committees*. In particolare, fissa per ciascun gruppo il numero di presidenze di commissione a cui ha diritto e poi lo comunica agli interessati. Successivamente l’Assemblea approva tale ripartizione ed elegge i diversi candidati alle Presidenze. La ripartizione e le relative quote sono l’esito di un compromesso politico tra maggioranza e opposizione. L’adozione del principio di proporzionalità nella Camera britannica non è sempre esistita. Fino al 1979 vi era addirittura una equa distribuzione delle presidenze tra maggioranza e opposizione⁸⁴; mentre fino al 1997 quello che allora era il più ampio partito di minoranza dopo l’opposizione, i liberal democratici, non avevano mai ottenuto una presidenza di commissione. Inoltre, nel suddetto anno, grazie all’alternanza tra maggioranza e opposizione, si è compreso a quali presidenze di commissione mirava la maggioranza di governo. Essenzialmente, come era prevedibile, a quelle per la difesa, per gli affari esteri, per il tesoro e per gli affari interni⁸⁵. I presidenti di commissione possono essere rieletti massimo per due legislature consecutive e la loro candidatura deve essere supportata dalle firme di almeno 15 membri del gruppo o dal 10% dei parlamentari eletti nelle stesse fila del candidato. Si apre in questo modo una concorrenza all’interno dei gruppi sulle candidature e poi sull’elezione, ma non è possibile, per un gruppo candidare un proprio membro alla presidenza di una commissione che non è stata assegnata dallo speaker al gruppo medesimo. Inoltre, non si può essere candidati alla

⁸¹ Ivi

⁸² Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, cit., 146

⁸³ Ibidem

⁸⁴ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., 237

⁸⁵ Ibidem

presidenza di più commissioni e la presidenza della commissione sui conti pubblici deve essere affidata ad un esponente dell'opposizione. Interessante risulta essere la disciplina sul rapporto fiduciario tra presidente di commissione e commissari. In altri ordinamenti, come in quello italiano, così come per il rapporto tra Presidente d'Assemblea e quest'ultima, ci si è orientati per l'esclusione di qualsiasi relazione di carattere fiduciario tra il presidente e la commissione proprio per la difficile configurabilità di ipotesi nelle quali la fiducia possa essere fatta valere.⁸⁶ L'introduzione di questa disciplina, farebbe venir meno la natura *superpartes* del presidente dei *select committees*, rendendo quest'ultimo più facilmente ricattabile dai giochi di palazzo. Più in generale, però, è il funzionamento bipartisan dei *select committees*, a prescindere dal gruppo di appartenenza, che rischia di essere messo in discussione dalla forma sulla sfiducia al presidente di commissione. Le commissioni, infatti, possono approvare una risoluzione per sfiduciare il proprio presidente, con l'effetto di rendere il posto vacante; così che si va ad instaurare una strana asimmetria per cui le commissioni non eleggono il loro presidente, ma possono destituirlo, mentre l'assemblea, che lo elegge, non ha alcuna voce in capitolo nell'eventuale destino destituzione. Lo Standing Order ci indica alcuni vincoli procedurali: sulla risoluzione si richiede il consenso di tutti i commissari, o altrimenti l'approvazione deve avvenire con maggioranza semplice, purché votino favorevolmente ad essa almeno due parlamentari del partito più ampiamente rappresentato ed uno di un altro partito. La risoluzione deve essere presentata almeno 10 giorni di anticipo affinché tutti siano informati e tale sfiducia non può essere espressa nei sei mesi successivi alle elezioni del presidente di commissione. Pertanto, i parlamentari del gruppo o partito non deputato a ricoprire la presidenza di quella commissione, votando strategicamente, possono risultare determinanti per l'elezione o per il blocco della stessa. Così, in base a tale procedimento, si realizza la piena autonomia della commissione. Nel Regno Unito, per quanto indipendenti, i presidenti delle commissioni permanenti esercitano le loro funzioni con la possibilità che, prima o poi, siano rimossi dall'incarico perché sfiduciati dagli altri componenti della commissione⁸⁷. Inoltre, un'altra differenza fra i vari ordinamenti parlamentari riguarda la figura del relatore. Nell'esperienza britannica questa figura non è contemplata; ciò rafforza ulteriormente il presidente di commissione, che diviene lui stesso relatore sui disegni di legge e, quindi, sugli affari trattati dalla commissione in assemblea. Questo accade nel Parlamento di Westminster anche per le relazioni dei *select committees*, quindi nell'esercizio della funzione di controllo parlamentare. La figura del relatore è invece di primaria importanza nel procedimento legislativo per le commissioni del Parlamento italiano ed europeo. Nel primo, i relatori sono nominati dal presidente di commissione e provengono quasi sempre dalle fila della maggioranza parlamentare⁸⁸, nel Parlamento europeo, per

⁸⁶ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., 242

⁸⁷ Ivi

⁸⁸ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., 150

la necessità di tener conto del complesso equilibrio tra politicITÀ del consesso e appartenenze nazionali, sono i rappresentanti dei gruppi in commissione, i coordinatori di commissioni, che sostanzialmente negoziano la spartizione delle proposte legislative e dei dossier tra i gruppi⁸⁹. Per il fatto che il presidente di commissione non ha la facoltà di scelta sui relatori, sembra che per certi versi, sia più debole rispetto ai suoi omologhi nel Parlamento italiano: egli è sostanzialmente un mediatore e il suo ruolo è quello di agevolare il compromesso tra i numerosi *cleavages* che possono percorrere una commissione, assieme ai coordinatori di commissione. Come consente anche l'articolo 192 del regolamento del Parlamento europeo, la commissione, a maggioranza, può delegare ai coordinatori di commissione lo svolgimento di diverse funzioni per suo conto, ad eccezione dell'approvazione definitiva di relazioni, pareri ed emendamenti della commissione. Peraltro, i coordinatori di gruppi in commissione decidono all'interno della loro Conferenza per consenso, altrimenti con un'ampia maggioranza, sempre tenendo conto però, del differente peso dei gruppi. Queste Conferenze sono spesso il vero comitato direttivo delle commissioni permanenti, piuttosto che i loro presidenti con i rispettivi uffici di presidenza. Infine, appare utile svolgere alcune considerazioni di carattere generale sul rapporto tra presidenza delle commissioni permanenti e forme di governo⁹⁰. Nei sistemi parlamentari, dove il Parlamento accorda la fiducia al governo, spesso la carriera di presidente di commissione precede quella di ministro o sottosegretario; ciò non si registra nei regimi presidenziali come quello statunitense ove la carriera congressuale è percepita come separata da quella nell'esecutivo.⁹¹ Un sistema basato su una netta separazione tra potere legislativo ed esecutivo si riflette anche nella separazione delle carriere. Inoltre, nelle forme di governo parlamentari, di norma, direttamente o indirettamente, il governo e/o la maggioranza parlamentare, sebbene con il tendenziale accordo delle altre parti politiche, determinano ciò che deve essere fatto dalle commissioni e, quindi dall'Assemblea, che dipende dal lavoro istruttorio delle prime.⁹²

⁸⁹ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, cit., p. 158

⁹⁰ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 244

⁹¹ *Ibidem*

⁹² *Ibidem*

CAPITOLO II

LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI E SPECIALIZZATE: IL RAPPORTO TRA ESSE E CON GLI ALTRI ORGANI PARLAMENTARI

1. IL COORDINAMENTO TRA LE COMMISSIONI PERMANENTI E SPECIALIZZATE

Per garantire un efficace funzionamento del sistema delle commissioni permanenti e specializzate è necessario lo strumento della programmazione o del coordinamento. Nelle forme di governo in cui Legislativo ed Esecutivo sono legati da un rapporto fiduciario, la programmazione delle attività tra le commissioni, dovrebbe avere un collegamento con il programma di governo, che ha anch'esso una durata di legislatura. Questo tipo di programmazione non si basa sullo strumento classico quale il calendario dei lavori, ma ha un livello minore di dettaglio e serve per definire le attività che verranno svolte durante l'intera legislatura come le inchieste o disegni di legge da esaminare.

Negli ordinamenti considerati questo tipo di programmazione non è prevista.⁹³ Nel Regno Unito manca una programmazione comune tra i *select committees*: quest'ultimi pianificano la loro attività in maniera individuale senza porre in essere una procedura concertata tra loro. Pertanto, è senz'altro una previsione di grande rilievo, l'attribuzione al *Liaison committee*, organo di coordinamento delle commissioni permanenti della Camera dei Comuni, del potere di controllare l'attività del Primo Ministro tramite audizioni. In tal modo, si riconduce ad unità l'attività di controllo parlamentare in commissione, spesso molto pervasiva e frammentata per Ministeri. Il Primo Ministro deve recarsi in commissione almeno due volte l'anno, per rendere conto dell'operato del suo governo. Questo ha rappresentato una grande novità se si pensa che fino a trent'anni fa non si ammetteva affatto un controllo sulle politiche del governo in commissione. Per come lo abbiamo descritto, il sistema delle commissioni della Camera dei Comuni non può avvalersi di un coordinamento delle attività legislative, perché gli *standing committees* non sono permanenti. Esistono, però, altri strumenti di natura strutturale che possono condurre ad una programmazione tra le commissioni del sistema. Per esempio, la possibilità di essere membri di più commissioni. Ciò è previsto nel Parlamento Europeo e nel Regno Unito.

Nel Parlamento di Westminster ci si riferisce alla *membership* delle sole commissioni permanenti, perché invece un membro della Camera dei Comuni può far parte al contempo di un *select committee*

⁹³ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, cit, p. 266

e, quando istituito, di un *public bill committee*⁹⁴. Nel Parlamento Europeo queste appartenenze plurime sono favorite dai cosiddetti supplenti permanenti. Tale istituto, tipico delle assemblee internazionali, impedisce ad esempio la partecipazione a entrambi i consensi per particolari impegni del parlamentare. Questa figura è sopravvissuta all'abolizione del doppio mandato e rappresenta un particolare strumento di interscambio tra componenti di commissioni diverse. Ai supplenti sono riconosciuti i medesimi diritti dei titolari: possono prendere la parola, votare se il titolare è assente, essere nominati relatori ed essere incaricati di redigere pareri. Nei Parlamenti esaminati, salvo che una commissione non decida di riunirsi in segreto, i parlamentari che non ne sono componenti possono assistere alle sedute, così da essere reciprocamente informati delle attività svolte. In Italia, i parlamentari possono partecipare ai lavori delle commissioni di cui non sono componenti, anche prendendo la parola, ma senza votare (art. 38 reg. Camera; art. 31 reg. Sen.), in particolare se si tratta degli autori di una proposta di legge all'esame della commissione. Inoltre, ogni giorno i gruppi parlamentari hanno la possibilità di sostituire i propri membri in commissione per la seduta o il provvedimento. La sostituzione è utilizzata per lo più al fine di ovviare ad assenze di singoli parlamentari o di porre rimedio a casi di posizioni dissenzienti, specie ove queste siano fatte proprie dall'unico rappresentante del gruppo in commissione; è comunque lo strumento che garantisce il controllo politico dei gruppi sulla composizione e, quindi, sui lavori delle commissioni.

Di contro, nel Regno Unito, si distingue una partecipazione spontanea e una obbligatoria. Per la prima, i parlamentari possono partecipare spontaneamente ai lavori di una commissione, ma possono solo assistere senza intervenire e votare anche quando il pubblico non è ammesso e se si pensa che la loro presenza possa in qualche modo pregiudicare i lavori dell'organo, possono essere allontanati. Invece, per la seconda, dato che i *select committees* possono domandare la presenza di qualsiasi soggetto alle loro riunioni, possono avanzare tale richiesta anche nei confronti dei componenti di altre commissioni, se lo ritengono necessario.⁹⁵ Infine, il meccanismo di coordinamento strutturale più forte e stabile tra commissioni è quello che si realizza mediante la costituzione di un organo composto dai loro Presidenti. Nei Parlamenti esaminati, un organo siffatto esiste soltanto nel Parlamento Europeo, la Conferenza dei Presidenti di commissione che include anche i Presidenti delle commissioni speciali se costituite e nelle Camere del Parlamento di Westminster, il *Liaison Committees*. In Italia seppur vi è un riferimento nel regolamento della camera, è sostanzialmente inoperante. L'art. 23⁹⁶, a proposito della programmazione dei lavori parlamentari, stabilisce che prima

⁹⁴ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.267

⁹⁵ Blackburn R., Kennon A., *Parliament*, Sweet & Maxwell, Edizione II, 2003, p. 577

⁹⁶ Regolamento Camera Dei Deputati

www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/conoscere_la_camera/DA_SITO_25_settembre_2012.pdf

della Conferenza dei capigruppo, il Presidente d'Assemblea può convocare la Conferenza dei Presidenti di commissione, ma si tratta dell'unico riferimento presente nel regolamento e nulla viene precisato circa la sua organizzazione. Così alla Camera, secondo prassi, si invitano i Presidenti delle Commissioni a partecipare alle riunioni della Conferenza dei Capigruppo, in base all'art.13, comma 2, del regolamento della Camera. Al Senato, la Conferenza dei Presidenti di commissione non è prevista, ma il Presidente d'Assemblea è tenuto a convocare i Presidenti delle Commissioni permanenti e speciali, con l'intervento di un rappresentante del governo, per coordinare i tempi dei lavori in commissione con quelli dell'assemblea e per l'attuazione del programma dei lavori. Dunque, non sembra che essi siano invitati a prendere parte ai lavori della Conferenza dei Capigruppo, come alla Camera, ma che si ricorra ad una sede ad hoc (art.53, comma 6, reg. Sen.).⁹⁷ Anche in questo caso, la convocazione dei presidenti di commissione avviene in modo sporadico non cogliendo invece una possibilità di coordinamento significativa tra commissioni, assemblea e governo.⁹⁸ Dato che la programmazione generale delle attività parlamentari incide sostanzialmente anche sui lavori dei collegi ristretti, questa scarsa attenzione delle due Camere nel coinvolgimento dei Presidenti di Commissione e l'assenza di un sistema di coordinamento stabile tra commissioni e tra queste e la Conferenza dei Capigruppo, fa sì che le prime sostanzialmente subiscano passivamente, salvo poi le rimostranze espresse dalle opposizioni nei dibattiti, le scelte dei gruppi e, in particolare della maggioranza parlamentare e del Governo.⁹⁹ Nel Parlamento di Westminster e nel Parlamento Europeo, invece, l'organo di coordinamento tra commissioni esiste e funziona in maniera efficace. Tuttavia, nel primo Parlamento si tratta di un coordinamento parziale che riguarda soltanto le commissioni di controllo, poiché quelle legislative non sono permanenti. I *public bills committees* pur essendo temporanei, sono dotati di un meccanismo di coordinamento che si rinvia nel cd panel dei Presidenti. Tale organo è composto all'inizio di ogni legislatura ed è formato da parlamentari, tra cui quelli che saranno scelti Presidenti di queste commissioni legislative. Tuttavia, non esiste nessun rapporto tra questo organo e quello di coordinamento tra i Presidenti dei 33 *select committees*, il già richiamato *Liaison Committee*. Quest'ultimo ha il compito di fornire indirizzi e raccomandazioni alle commissioni permanenti, selezionare le relazioni da discutere in Assemblea, tanto è vero che la sua azione è stata definita di supervisione e di coordinamento dei lavori delle commissioni, quantunque l'attività legislativa ne resti esclusa, purtroppo. Il Parlamento Europeo, infine, detiene il coordinamento più efficace tra commissioni grazie all'organo permanente della Conferenza dei Presidenti di commissione, la quale ai fini della programmazione dei lavori, può presentare proposte

⁹⁷ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 270

⁹⁸ Boscaini S., *Intervento. La partecipazione degli esecutivi ai lavori delle commissioni parlamentari*, in Studi pisani sul Parlamento III, a cura di E. Rossi, Pisa, 2009, p.153

⁹⁹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 271

sull'attività delle commissioni alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi. Quest'ultima, insieme all'Ufficio di Presidenza del Parlamento Europeo, possono delegare alla Conferenza dei Presidenti delle Commissioni alcuni poteri come spesso avviene nella fase di avvio del procedimento legislativo. Infatti, quest'organo di coordinamento diventa spesso arbitro dei conflitti di competenza tra commissioni: a differenza di quanto accade nel Parlamento italiano o del Regno Unito, dove questo tipo di conflitto è ricomposto da organi parlamentari terzi rispetto alle commissioni, nel caso del parlamento europeo è lo stesso sistema delle commissioni che risolve al suo interno il problema, dando vita ad una procedura conciliativa autonoma.¹⁰⁰

1.1 CONFLITTI DI COMPETENZE E COOPERAZIONE TRA COMMISSIONI

Il funzionamento del sistema di commissioni ha, senza dubbio, un impatto anche sulle procedure parlamentari. Il cuore della questione, infatti, riguarda la ripartizione delle competenze tra commissioni permanenti che non attiene soltanto alla statica parlamentare, ma deve dimostrare la capacità del Parlamento di adeguarsi alle continue evoluzioni sociali. Il sistema delle commissioni parlamentari è in prima linea in questo processo di adeguamento continuo, almeno così si auspica, tra istituzioni rappresentative e rappresentati. Una delle caratteristiche di un sistema di commissioni è, in via di principio, la copertura per materia da parte delle stesse di tutti gli ambiti dello scibile umano.¹⁰¹ Su una qualsiasi questione da regolare o indagare vi deve essere una commissione del sistema in grado di farsene carico. Ad eccezione del Regno Unito dove se non avviene prima la seconda lettura in Aula, il disegno di legge non può essere assegnato, negli altri ordinamenti considerati se viene presentato un progetto di legge e viene dichiarato ammissibile, questo deve essere necessariamente assegnato ad una o a più commissioni per l'esame. Anzi, se l'assegnazione ad una commissione è obbligatoria, l'avvio dell'esame sul disegno di legge non è un atto dovuto, salvo che per alcune categorie dei disegni di legge, come quelli relativi alla manovra finanziaria o a meno che non sia iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea.¹⁰² In questo caso l'obbligo di esame preventivo di un progetto di legge da parte delle commissioni parlamentari previsto in costituzione come in Italia o nei regolamenti parlamentari come nel Regno Unito, con possibilità di optare eventualmente per il *Committee of the Whole House* e nell'Unione Europea, costringe le commissioni competenti ad avviare l'esame in modo da preparare nei tempi dovuti la deliberazione dell'Assemblea. All'interno del Parlamento vi è un soggetto terzo che può intervenire nell'assegnazione di un disegno di legge o può procedere previamente in modo informale alla consultazione delle commissioni

¹⁰⁰ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 274

¹⁰¹ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, cit., p.104

¹⁰² Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.191

potenzialmente competenti, sulla base di norme che possono essere di due tipi: scritte, e quindi rigide cioè contenute in leggi, nei regolamenti parlamentari, in circolari dell'Ufficio di Presidenza oppure di *common law* cioè basate su una serie di precedenti. Questi precedenti costituiscono la parte più dinamica e comunque suscettibile di evoluzione nel quadro della disciplina sugli ambiti di competenza delle commissioni.¹⁰³ Possiamo affermare come sia necessario l'esistenza di entrambe le tipologie di norme, tra loro complementari: le prime rischiano di definire un riparto di competenze troppo rigido incapace di adeguarsi ai nuovi cambiamenti; le seconde invece renderebbero il sistema troppo vulnerabile, poco stabile e rimesso a valutazioni caso per caso degli ambiti materiali di competenza delle commissioni.

Talvolta sorgono, in alcuni Parlamenti più che in altri, conflitti positivi di competenza tra commissioni ovvero che due o più commissioni ritengono di avere giurisdizione in quell'ambito. È ovvio che questo conflitto tende ad aumentare al crescere del numero di commissioni del sistema perché in questo caso è più probabile che gli ambiti materiali di competenza si sovrappongono almeno in parte. Riprendendo la teoria dei comitati di Sartori eventuali conflitti di competenza si risolvono spontaneamente tra le parti interessate, anzi in qualche misura si eliminano all'origine attraverso il loro coordinamento automatico mediante la regola delle reazioni previste.¹⁰⁴ Tuttavia non è sempre così semplice. Con le dovute distinzioni riguardanti soprattutto la funzione svolta dall'organo, se legislativa o di controllo, una commissione di norma non può avocare a sé autonomamente la trattazione di un certo ambito. In generale, infatti, la questione dell'attivazione delle commissioni e dell'assegnazione ad esse delle questioni rileva soprattutto per l'attività legislativa.¹⁰⁵ Nello svolgere quella di controllo, difficilmente si creano tensioni nei rapporti tra commissioni poiché esse non svolgano indagini conoscitive o audizioni sugli stessi temi; potrebbe però capitare l'emergere di indirizzi contrastanti tra commissioni a seguito dello svolgimento di attività di controllo su temi affini, anche se non identici. Per tale motivo si tende ad assicurare una maggiore autonomia alle commissioni che svolgono la funzione di controllo, soprattutto quando non inerenti al procedimento legislativo rispetto quanto accade per l'esercizio della funzione legislativa, dove il punto di sintesi è comunque assicurato in Assemblea. Nonostante si possa determinare una frammentazione degli indirizzi dati dalle commissioni, i *select committees* della Camera dei Comuni, svolgono solo o quasi esclusivamente attività di controllo, hanno la facoltà di definire autonomamente il calendario dei loro lavori e di relazionare in Assemblea a loro discrezione. Sebbene i margini di autonomia nei rapporti con l'Assemblea siano più contenuti, anche le commissioni del Parlamento italiano hanno facoltà di

¹⁰³ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.276

¹⁰⁴ Sartori G., *Tecniche decisionali e sistema di comitati*, cit., p. 29

¹⁰⁵ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.278

presente all'Assemblea, di propria iniziativa, relazioni e proposte sulla materia di loro competenza (artt.117 e 143, comma 1, reg. Cam.; art. 50, comma 1 reg. Sen.). Certo è che se si ha una chiara e dettagliata indicazione sulle competenze delle commissioni presenti nel Parlamento, i conflitti tra loro dovrebbero essere molto limitati. Nel Regno Unito, l'ambito materiale di competenza dei *select committees* è stabilito in modo puntuale negli *Standing Orders*, come *order of reference*: indicare i Ministeri da sottoporre ad esame da parte di ciascuna commissione è il miglior modo per evitare i conflitti di competenza, che infatti sono pressoché inesistenti, sia per questa ragione, sia per quanto si diceva prima proposito dell'esercizio della funzione di controllo, l'unica che di fatto compete a questa commissione. Inoltre, un elemento importante da ricordare è che i *select committees* sono liberi di identificare le proprie priorità e quindi di audire chi vogliono, ma soprattutto le loro decisioni non possono essere sindacabili, cioè non vi è possibilità di appellarsi allo Speaker o all' Aula.¹⁰⁶ Naturalmente queste attività possono essere svolte nei limiti delle risorse che vengono distribuite tra le commissioni permanenti dal *Liaison Committee*, il cui intervento non mette però riparo dallo sviluppo di prassi anche piuttosto differenziate tra commissioni, data la loro autonomia. In Italia, invece, ove le commissioni permanenti partecipano tanto al procedimento legislativo quanto alle procedure di controllo, i Presidenti di Assemblea hanno un ruolo importante in quanto il loro intervento ha una "funzione omogeneizzante" contro il rischio di forte differenziazione delle prassi tra commissione.¹⁰⁷ Ciò avviene prevalentemente attraverso le circolari dei Presidenti. L'unico caso di circolare espressamente prevista alla Camera dei Deputati e non al Senato, concerne proprio la possibilità di specificare ulteriori ambiti di competenza delle commissioni (art. 22, comma 1-bis reg. Cam.). A tal proposito possiamo citare le circolari del Presidente della Camera sull'ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo (21 febbraio 1996 e una delibera della Capigruppo della XVII Legislatura) e quella sull'istruttoria legislativa in commissione (10 gennaio 1997, poi trasfusa nel regolamento).¹⁰⁸ Inoltre, il Presidente di commissione quando insorge una controversia in sede deliberante o sorgono questioni interpretativi, è tenuto a informare il Presidente d'Assemblea, cui spetta l'ultima decisione. Tuttavia, conflitti di competenza e prassi diversificate delle commissioni non sono state del tutto limitati neppure in Italia. Se l'elemento comune agli ordinamenti qui trattati riguarda l'assegnazione iniziale da parte del Presidente, diverse sono le di risoluzione dei conflitti di competenza. Nel Parlamento Europeo si prevede un meccanismo di natura conciliativa autonoma con l'intervento della Conferenza dei Presidenti delle commissioni oppure tramite la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi. A causa dei tempi lunghi per l'assunzione della decisione consentiti a quest'ultimo organo e che differivano notevolmente l'inizio dell'esame del provvedimento, la norma

¹⁰⁶ Blackburn R., Kennon A., *Parliament*, cit., p.579

¹⁰⁷ Manzella A., *Il Parlamento*, cit., p.127

¹⁰⁸ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.280

del regolamento, art. 188, è stata modificata a più riprese. Oggi è sostanzialmente la Conferenza dei Presidenti delle commissioni che decide.¹⁰⁹ Infatti anche se il conflitto di competenza è deferito alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, questa delibera entro sei settimane sulla base di una raccomandazione adottata dall'organo di raccordo tra le commissioni o, in assenza, dal Presidente di tale organo che è comunque Presidente di una delle commissioni. In caso di inerzia della conferenza dei presidenti dei gruppi la raccomandazione si considera adottata. Inoltre, i Presidenti di commissione hanno l'opportunità di discutere in via preventiva rispetto all' assegnazione ufficiale a chi spetta esaminare la proposta.

All'estremo opposto, quello delle procedure di risoluzione dei conflitti autoritative, si colloca la Camera dei deputati in cui sull'assegnazione iniziale del Presidente, può pronunciarsi l'Aula, se nei due giorni successivi la decisione viene contestata da un Presidente di gruppo o da almeno 10 deputati. Al Senato, la decisione del Presidente è invece inappellabile. Inoltre, eventuali conflitti di competenza devono essere deferiti al Presidente d'Assemblea che può a sua volta delegare la risoluzione alla giunta per il regolamento, organo comunque da lui presieduto, senza quindi prevedere la consultazione dei Presidenti di commissione coinvolti (art. 72, comma 4, reg. Cam.). Nel Senato italiano, invece decide il Presidente di Assemblea, uditi i Presidenti delle commissioni interessate (art. 34, ultimo comma, reg. Sen.). Con riferimento alle modalità concrete di assegnazione di disegni di legge o della trattazione di questioni da parte delle commissioni permanenti in rapporto alle loro competenze e ai potenziali conflitti traesse, le principali sono: le commissioni riunite e congiunte, le assegnazioni congiunte, la netta distinzione di ruoli e la sede consultiva, che appare la soluzione più efficace.¹¹⁰ Le commissioni riunite sono piuttosto frequenti nonostante i problemi organizzativi che ne deriva. La riunione di due o più commissioni per trattare congiuntamente una materia, dà luogo ad un nuovo collegio¹¹¹ con un proprio Presidente che di norma è uno di quelli delle commissioni riunite e senz'altro con *quorum* diversi limitando l'autonomia delle commissioni che ne fanno parte. I problemi organizzativi sono senz'altro numerosi, occorre coordinare gli impegni delle singole commissioni e le sedute del nuovo collegio. In base al regolamento del Senato le commissioni riunite possono esaminare e deliberare in comune (art.34, comma 2, reg. Sen.); alla Camera invece si dice che dopo l'assegnazione di un progetto di legge le commissioni possono chiedere al Presidente d'Assemblea di deliberare in comune (articolo 74, comma 3, reg. Cam.), quindi sono in grado sostituirsi nell'esercizio delle loro funzioni alle commissioni di provenienza.¹¹²

¹⁰⁹ Ibidem

¹¹⁰ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.283

¹¹¹ Manzella A., *Il Parlamento*, cit., p.190

¹¹² Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.283

Vi è poi un altro istituto, abbastanza simile per alcuni aspetti, le commissioni congiunte. Quest'ultime sono legate alla natura bicamerale del Parlamento: la loro convocazione implica infatti la riunione di due o più commissioni dei due rami del Parlamento spesso ma non necessariamente di quelle omologhe. Come per le commissioni riunite, dal punto di vista della composizione si dà vita ad un nuovo collegio formato dalla giustapposizione degli organi originari; mentre non hanno la caratteristica della permanenza come le commissioni bicamerali, le quali sono istituite come tali ab origine, composte in modo paritetico tra deputati e senatori. Nelle commissioni congiunte, invece, i deputati sono almeno in via di principio in maggior numero, essendo le commissioni della Camera più ampie, seguendo precise norme sulla rappresentanza proporzionale dei gruppi al loro interno. I problemi logistico organizzativi sono di natura analoga a quelli delle commissioni riunite, ma aggravati dal fatto che occorre tenere conto delle esigenze degli organi di due rami differenti del Parlamento che non possono riunirsi quando l'una o l'altra delle Assemblee sono convocate. Inoltre, la Presidenza è affidata al Presidente della commissione della Camera presso cui il collegio si riunisce. Vi sono poi altre due differenze significative rispetto alle commissioni riunite: una riguarda le funzioni svolte; la seconda il funzionamento del bicameralismo. Prendendo come riferimento l'art. 72 comma 1 Cost., il procedimento legislativo deve essere svolto in entrambe le Camere, ma naturalmente, in maniera separata e in sequenza temporale, dunque le commissioni congiunte come quelle bicamerali non possono vedersi assegnato un disegno di legge in sede referente né tantomeno redigente o deliberante. Spesso a queste commissioni sono deputate lo svolgimento di audizioni o indagini conoscitive. Inoltre, sebbene la loro attività costituisca un forte strappo al principio del bicameralismo istruttorio¹¹³, esse non si spingono neppure fino all'approvazione di atti bicamerali non legislativi. Quando all'esito dell'istruttoria, occorre passare alla decisione, le commissioni convocate congiuntamente deliberano separatamente, così il monocameralismo riprende il sopravvento. Un esempio di ciò, che rinvia al funzionamento del bicameralismo italiano, è l'istruttoria congiunta delle commissioni bilancio della Camera e del Senato sul documento di programmazione economico e finanziaria, ora decisione di finanza pubblica, che una volta conclusa conduce le due commissioni ad approvare ciascuna per conto proprio una sua risoluzione.¹¹⁴ Le commissioni riunite e congiunte non sono solo riscontrabili nell'ordinamento italiano. I *select committees* britannici sono soliti trattare affari in queste sedi. Oltre a potersi scambiare reciprocamente a loro completa discrezione, informazioni e dati anche con commissioni dell'altra camera, del Parlamento scozzese, di quello del Galles e di quello dell'Irlanda del nord, queste commissioni possono riunirsi congiuntamente con altre dello stesso o dell'altro ramo del Parlamento per considerare insieme

¹¹³ Manzella A., *Il Parlamento*, cit., p.347

¹¹⁴ Rivosecchi G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, p 290-297

qualsiasi proposta di relazione, per procedere ad *hearings* e ottenere testimonianze e prove documentali per deliberare. L'esercizio congiunto di questo potere di decisione appare interessante e distintivo rispetto al caso italiano: *select committee* di Camere diverse possono infatti approvare anche una relazione congiunta. Inoltre, il Presidente del collegio che si crea è scelto di comune accordo tra le commissioni partecipanti. Analizzando l'esperienza britannica e italiana, sembra quasi che vi siano prassi affini con riferimento alle commissioni riunite e congiunte. Nel Parlamento italiano, le commissioni affari esteri e difesa di entrambe le Camere sono solite riunirsi con una certa frequenza per esaminare l'azione del Governo in politica estera, dando vita alla cosiddetta quadrangolare, una mini-assemblea di quattro commissioni.¹¹⁵ Nella Camera dei Comuni ugualmente dal 1999 i *select committees* sulla difesa, gli affari esteri, lo sviluppo internazionale e il commercio si riuniscono per controllare congiuntamente la politica del Governo in tema di esportazioni strategiche. In questo caso la quadripartite Committee come è stata soprannominata ha anche ottenuto riconoscimento della sua efficacia da parte del ministro degli Esteri, avendo causato così tante difficoltà all'esecutivo per le sue analisi precise e esperte.¹¹⁶ Rispetto alle modalità di assegnazione richiamate, quella che consente di ridurre maggiormente le conflittualità, limitando al contempo i problemi organizzativi originati dalle commissioni riunite è l'opzione per la sede consultiva, oggi prevista nel Parlamento italiano e nel Parlamento Europeo. In quest'ultimo caso la sede consultiva presenta caratteristiche innovative rispetto al tradizionale modello continentale e, per certi versi, si colloca a metà strada con il modello dell'assegnazione alle commissioni riunite, seppur non raggiunga livello di strutturazione organizzativa di queste ultime. Negli ordinamenti considerati, il ricorso ai pareri inter-commissioni è la regola e si rivela un istituto insostituibile per il buon funzionamento del sistema di commissioni.

1.2 LE SEDI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

In Italia, una commissione può essere investita in sede consultiva su un disegno di legge o su un ambito, come recita il regolamento del Senato all'articolo 38, in tre modi: può essere il Presidente di Assemblea a disporre in questo senso; può essere la commissione a cui l'affare è stato assegnato a richiederlo previo assenso del Presidente di Assemblea; oppure, può essere una commissione a chiedere, tramite il Presidente di Assemblea di poter esprimere il parere su una questione di

¹¹⁵ Cozzoli V., *Intervento, in Studi pisani sul Parlamento, a cura di E. Rossi*, vol. II, Pisa, 2008, p. 202

¹¹⁶ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.288

competenza di un'altra commissione. Questa terza possibilità è prevista solo dall' articolo 38 regolamento Senato.

Ricordiamo che i pareri non sono tutti uguali. Innanzitutto, questi possono essere facoltativi, come i pareri appena richiamati, posso essere rinforzati, come quelli previsti solo nella Camera che consente di ridurre il ricorso all'assegnazione dei progetti di legge a commissioni riunite, assicurando comunque un intervento significativo, specie ove si proceda in sede legislativa, a una o più commissioni diverse da quella competente in via principale¹¹⁷; oppure obbligatori, per cui il Presidente di Assemblea è tenuto a chiedere. In base all'articolo 73 comma 1 bis, regolamento Camera, se, secondo il presidente di assemblea un progetto di legge investe in misura rilevante le competenze di una commissione diversa da quelle a cui è assegnato in sede referente, egli può disporre che il parere della prima sia stampato ed allegato al parere per l'Assemblea. In caso di assegnazione in sede deliberante, il Presidente può stabilire invece che il parere rinforzato abbia gli stessi effetti di quello delle commissioni filtro, se non osservato dalla commissione di merito cioè la rimessione in aula del progetto. Sono tali pareri delle cosiddette commissioni filtro, come le commissioni bilancio su tutti i disegni di legge e gli emendamenti o gli articoli aggiuntivi che determinano minori entrate o maggiori spese.¹¹⁸ Inoltre, i pareri si distinguono in vincolanti e non vincolanti: i primi sono ad esempio quelli espressi dalle commissioni bilancio, quelli per gli affari costituzionali e quelli per le politiche dell'Unione Europea , relativamente a specifici profili stabiliti dai regolamenti. Pertanto, il parere negativo o favorevole con condizioni delle commissioni bilancio sulla copertura finanziaria dei disegni di legge di spesa, ex articolo 81 comma 3 Cost, a cui la commissione in sede deliberante o legislativa non si adegui, comporta la rimessione in aula del disegno di legge. Solo i pareri espressi dalle commissioni bilancio a patto che segnalino una violazione dell'obbligo di copertura finanziaria producono effetti significativi sul procedimento in Assemblea: le condizioni contenute nel parere alle quali la commissione di merito non si sia adeguata, vengono ricordate dal Presidente di Assemblea, ma soprattutto si trasformano automaticamente in emendamenti da sottoporre al voto del plenum, sui quali non sono ammesse la presentazione di subemendamenti e la richiesta di votazioni per parte separate. Al Senato si aggiunge la sanzione della non votabilità, a meno che 15 senatori non ne chiedano la votazione, degli emendamenti che importino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate e per i quali la commissione bilancio abbia espresso parere contrario.¹¹⁹ Insomma, si può notare come le commissioni con competenza trasversale

¹¹⁷ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.262

¹¹⁸ Ibidem

¹¹⁹ Ibidem

in primis quelle per il bilancio, partecipano con più assiduità di altre nei procedimenti parlamentari e abbiano un maggior peso nelle deliberazioni.

Nel Parlamento europeo si ricorre a soluzioni che si collegano al crocevia tra valorizzazione della sede consultiva e delle commissioni riunite. Gran parte dei progetti, al fine di risolvere conflitti tra commissioni, viene assegnato ad una di esse per l'esame del merito ed ha una o al massimo due commissioni per il parere. Nel Parlamento europeo, il coinvolgimento di una commissione per il parere su una proposta legislativa implica che questa formuli, entro il termine fissato dalla commissione di merito, una serie di emendamenti sulla parte di propria competenza, da sottoporre alla commissione principale che può accoglierli o meno. Quando però si ritiene che una questione possa rientrare nell'ambito di competenza di due o più commissioni, si applica la procedura delle commissioni associate. Ciò consente alle commissioni coinvolte, quella principale e quella, appunto, associata di condeterminare l'intervento sulla proposta senza giungere all'ipotesi, pure prevista, di riunioni congiunte tra commissioni perché dispendiosa e poco efficace. Con la procedura dell'articolo 50 del regolamento del Parlamento, invece, le commissioni associate definiscono d'accordo il calendario dei lavori, i relatori si tengono reciprocamente informati e cercano di coordinare le proposte che sottoporranno alla rispettiva commissione; i presidenti delle commissioni e relatori stabiliscono insieme quali parti della proposta rientrano nelle competenze esclusive e quali in quelle congiunte e la commissione di merito accoglie senza votazione gli emendamenti della commissione associata, se riguardanti la competenza esclusiva di quest'ultima. Dunque, il ricorso ai pareri rispetto alle altre modalità di assegnazione di affari alle commissioni è quello che consente di conciliare più efficacemente l'autonomia delle commissioni, la loro partecipazione, seppure a titolo diversificato ai procedimenti parlamentari e il loro coordinamento reciproco¹²⁰ senza ricorrere a soluzioni organizzativamente più complicate e dispendiose.

1.3. LA CONVOCAZIONE DELLE COMMISSIONI PERMANENTI

Un'altra questione da considerare relativamente al sistema delle commissioni permanenti prima di esaminare i rapporti tra queste e le altre commissioni parlamentari attiene alla loro convocazione, ossia da chi sono convocate e se possono riunirsi anche contemporaneamente tra loro e mentre l'Assemblea è in seduta. Ancora una volta il massimo grado di autonomia si riscontra nella Camera dei Comuni britannica.¹²¹ In quest'ultima i *select committees* si possono convocare per mezzo del loro Presidente. I membri di queste commissioni dunque possono scegliere in caso di convocazione

¹²⁰ Manzella A., *Il Parlamento*, cit., p. 132

¹²¹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.295

contestuale all' Aula in quale sede recarsi.¹²² Non è così invece per le commissioni speciali create ad hoc per preparare l'attività dell'Aula sui disegni di legge. Nel Parlamento europeo, invece, nessun divieto è posto alla convocazione contestuale delle commissioni, queste non possono riunirsi mentre è in corso la sessione plenaria, sia quella del luogo una volta al mese a Strasburgo, sia la cosiddetta mini plenaria che può tenersi nella sede di Bruxelles, sede dove le commissioni sistematicamente si riuniscono.¹²³ In generale, grazie all'organizzazione rigida dei lavori del Parlamento europeo, difficilmente si possono creare sovrapposizioni: il calendario mensile segue una suddivisione netta tra una settimana dedicata alle riunioni delle commissioni, una dedicata all'attività dei gruppi, un'altra le rispettive circoscrizioni di elezione e una infine alle sessioni plenarie, è difficile che si possano creare sovrapposizioni. In Italia la disciplina è piuttosto simile innanzitutto per quanto concerne le riunioni simultanee delle commissioni, che non creano problemi data l'esclusiva appartenenza ad una sola commissione. Le commissioni sono convocate dai loro Presidenti ad eccezione della seduta costitutiva, quando la convocazione è effettuata dal Presidente di Assemblea. Nella Camera dei Deputati e nel Senato italiani, le commissioni possono essere convocate anche su richiesta di una minoranza rispettivamente di 1/5 e di 1/3 dei componenti della commissione (art. 30 comma 3 reg. Camera; articolo 29 comma 7 reg. Senato). Inoltre, il Presidente di Assemblea ed il Governo possono chiedere la convocazione delle commissioni e, per questo, si parla di un collegamento diretto tra attività delle commissioni e volontà governativa. Una simile disciplina può ravvisarsi nel Regno Unito limitatamente ai *select committees*. Questi proprio per la posizione di indipendenza dal governo che li connota, rafforzata anche dal loro funzionamento bipartisan, controllano l'Esecutivo ma non ne sono condizionati per la convocazione.¹²⁴

Nel Parlamento europeo si è visto che le commissioni sono convocate dai loro Presidenti, ma l'Assemblea può essere convocata in via eccezionale, da parte del suo Presidente su richiesta della commissione e del Consiglio che nella forma di governo sui generis dell'Unione Europea, sembrano in questa veste afferenti più all' Esecutivo che al Legislativo, collocati rispetto a quest'ultimo in posizione di terzietà : non sembra infatti ipotizzabile che un ramo del Legislativo possa essere convocato dall'altro ramo. Quanta alla convocazione delle commissioni in rapporto all'Assemblea, in Italia questa non è ammessa simultaneamente, salvo che non sia autorizzata dal Presidente di Assemblea. La preclusione sembra però eventuale al Senato ossia rimessa ad una decisione del Presidente o di 1/3 dei membri della commissione interessata, se questa è riunita in sede redigente o deliberante (art.29, comma 8, reg.Sen). In fondo in queste ipotesi soprattutto se la sede è deliberante,

¹²² Blackburn R., Kennon A., *Parliament*, cit., p.577

¹²³ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.296

¹²⁴ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.298

la commissione si sostituisce all'assemblea nell'assunzione di decisioni per conto di tutta la camera .¹²⁵ Infine, sebbene ciò costituisca un dato di contesto sul sistema delle commissioni permanenti, è significativo per la considerazione attribuita a questi organi il fatto che in quasi tutti gli ordinamenti considerati fa eccezione l'unione europea con le commissioni del Parlamento europeo , essi si vedano assegnate proprie aule nelle quali hanno luogo in forma sostanzialmente esclusiva le loro riunioni. Non è facile effettuare un bilancio della quantità di tempo trascorso dai parlamentari in commissione: i *select committees* si riuniscono mediamente almeno una volta alla settimana, mentre la convocazione delle commissioni appare essere più assidua nelle due camere del Parlamento italiano soprattutto delle commissioni bilancio, ma se dal numero delle sedute si passa a considerare la loro durata si nota che questa è spesso assai breve. Le commissioni, infatti, si distinguono dalle Giunte in quanto quest'ultime possono essere definite come organi con una proiezione tutta interna al lavoro delle due Camere; oltre che avere una composizione più ristretta i cui membri sono nominati dal Presidente, seppur previa consultazione dei gruppi medesimi. Infine, nel Parlamento europeo proprio per la rigida organizzazione dei lavori tra le varie sedi e nei gruppi le sedute si concentrano di solito in una settimana al mese in più giorni e anche per diverse ore.

2. IL RAPPORTO CON LE ALTRE COMMISSIONI PARLAMENTARI

2.1 LE COMMISSIONI BICAMERALI

Partendo dalla considerazione che il Parlamento europeo lo si considera sostanzialmente un Parlamento monocamerale, negli ordinamenti considerati le commissioni bicamerali sono un'eccezione rispetto a quelle monocamerali permanenti. Questo tipo di commissioni non partecipano mai al procedimento legislativo in sede referente, ma soltanto in veste consultiva e svolgono poi un'attività di controllo anche parecchio rilevante. Differiscono fortemente nei vari ordinamenti in base al numero di componenti e per modalità di formazione. Nel Regno Unito le commissioni bicamerali sono poche: due soltanto, infatti, possono dirsi pienamente permanenti, quella sugli *statutory Instrument* e quella sullo *Human Rights Act*. Le due commissioni bicamerali, il *Consolidation bills Committee* e il *Tax Law Rewrite Bills committee*, alle quali come si desume dal nome sono affidate specifiche competenze nell'ambito del procedimento legislativo e sono convocate ad intermittenza solo quando ve ne è bisogno. Altre commissioni bicamerali infine sono speciali e possono essere ricreate per studiare specifici aspetti di una legislazione di settore o in preparazione di riforme istituzionali come quella della Camera dei Lords. L'approvazione dello *Statutory*

¹²⁵ Elia L., *Commissioni parlamentari*, in Enciclopedia del diritto, p.895

Instruments Act del 1946 ha segnato innanzitutto un'importante innovazione circa la definizione degli atti delegati, accomunati dalla definizione di cui alla *section*, per cui gli *Statutory Instruments* sono intesi come quegli atti adottati nell'esercizio del potere *to make, confirm or approve orders, rules, regulations or other subordinate legislation*.¹²⁶ La commissione bicamerale per gli *Statutory Instruments* si compone di 13 membri ed è presieduta per prassi da un deputato dell'opposizione.¹²⁷ Anche in queste commissioni deve essere assicurata una rappresentanza proporzionale rispetto ai gruppi nelle aule, ma ciò è facile da determinarsi nella Camera dei Comuni, molto meno in quella dei Lords, parecchi dei quali non sono affatto schierati. Tale commissione bicamerale in realtà assume un'anomala configurazione: a seconda dell'atto parlamentare di delega adottato, questo può essere esaminato da una sola o da entrambe le camere come quasi sempre si verifica.¹²⁸ La commissione bicamerale esamina gli *statutory Instruments* presentati sotto diversi profili, ma mai per quelli di merito, che sono considerati invece da una commissione monocamerale creata ad hoc o dall'aula nella Camera dei comuni e da un *select committee* apposito e permanente nella Camera dei Lords. La funzione della commissione bicamerale consiste nell'esame dell'atto normativo e nel riportare all'aula eventuali mancanze dello stesso rispetto: all'aumento delle spese o alla riduzione delle entrate da esso determinata; alla previsione della sua esenzione dal controllo dai giudici; agli effetti retroattivi che esso può produrre in assenza di espresse disposizioni in proposito nell'atto di delega; al ritardo ingiustificato nella sua pubblicazione e presentazione dinanzi al Parlamento; alla sua presunta illegittimità; alla mancanza di chiarezza delle sue previsioni; ai vizi di forma nella formulazione.¹²⁹ La commissione può richiedere ai Ministeri competenti l'invio di relazioni illustrative sugli atti. Infine un'importante differenza tra questa commissione e gli altri *select committees* consiste nell'essere priva di chiamare i soggetti terzi a testimoniare o di farsi consegnare prove documentali. Tale potere invece è assicurato all'altra commissione bicamerale permanente a Westminster, quella sui diritti umani, costituita nel 2001, composta da 12 membri sei deputati e sei lords e presieduta da un esponente dell'opposizione. Per i poteri che gli vengono assegnati, quest'organo bicamerale è la commissione permanente più forte all'interno del Parlamento di Westminster; poteri che sono comunque limitati perché non partecipa al procedimento legislativo. Essa non solo può contare sui poteri di inchiesta detenuti anche dagli altri *select committee*, ma svolge una funzione referente nei confronti delle assemblee delle due Camere e rispetto ad alcuni tipi di ordinanze del Governo, i *remedial order*, previsti dallo Human Rights Act del 1998. Si tratta di ordinanze¹³⁰ che in base a tale legge il Governo

¹²⁶ Marchetti A., *Il potere normativo delle dell'Esecutivo nel Regno Unito*, in Osservatorio sulle Fonti, Anno XI - Fascicolo 3/2018

¹²⁷ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.300

¹²⁸ Blackburn R., Kennon A., *Parliament*, cit., p.611

¹²⁹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 303

¹³⁰ <https://guidetoprocurement.parliament.uk/articles/Htt2atZR/remedial-orders>

è tenuto a presentare alle camere per rimediare ad una violazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e che devono essere in ogni caso previamente esaminati e approvati da ciascun ramo del Parlamento, in quanto vanno a modificare la legislazione vigente. L'esecutivo può presentare direttamente uno schema di ordinanza o una proposta di schema. Nel primo caso l'atto può entrare in vigore dopo i 60 giorni; nel secondo caso dopo 120, a seguito di un nuovo passaggio parlamentare per la seconda volta sul *draft remedial order*. Il *Joint Committee on Human Rights*¹³¹ esamina gli schemi o le proposte di schema e può proporre alle assemblee di approvarli così come sono, di approvarli nella versione originaria, di modificare delle previsioni oppure di respingerli. Questa commissione che inizialmente operava per lo più un controllo sulla compatibilità di disegni di legge e *statutory instrument* con la CEDU, ha poi svolto un ruolo determinante sulla controversa attuazione del *Prevention of terrorism Act del 2005* in particolare contro il ricorso a misure restrittive della libertà come in *control order* del Ministero dell'Interno, per la gran parte adottato in violazione della convenzione di Strasburgo. Certo essendo priva di poteri dilatori e di veto, spesso i suoi rilievi sono rimasti inascoltati, ma ciò non toglie che la sua attività in funzione di protezione dei diritti umani abbia aumentato di molto negli anni il peso politico.

Il Parlamento italiano invece pullula di commissioni bicamerali¹³². Questa che a prima vista potrebbe sembrare un'anomalia ha in realtà una sua spiegazione logica. Difatti il bicameralismo italiano al contrario del bicameralismo di altri ordinamenti è perfetto, ossia entrambe le camere sono legate da un rapporto di fiducia col governo, e simmetrico, già che i due rami del Parlamento sono dotati esattamente degli stessi poteri. Vi sono però differenze sulla composizione ovvero il diverso numero dei componenti, la presenza di senatori a vita, il diritto all' elettorato attivo e passivo e la previsione che il Senato sia eletto su base regionale anche se quest'ultimo elemento non ha comportato affatto una trasfigurazione della rappresentanza di questo ramo del Parlamento in rappresentanza delle regioni. Questo aspetto presubilmente rafforza la necessità di cooperazione tra le due Camere che per più versi può dirsi naturale in un Parlamento siffatto e induce alla creazione di commissioni bicamerali come strumento privilegiato di raccordo al fine di rispondere anche ad un principio di economia procedurale.¹³³ Infatti, a titolo esemplificativo, se è richiesto un parere parlamentare su uno schema di atto normativo del Governo ha più senso che se ne esprima uno solo per tutto il Parlamento piuttosto che due: si svolge un'unica istruttoria e si limitano i rischi di una posizione divergente tra le due camere. Forse anche per il successo delle commissioni bicamerali nel nostro paese esiste una letteratura più ampia di quella che si riscontra negli altri ordinamenti. Eppure almeno inizialmente

¹³¹ <https://committees.parliament.uk/committee/93/human-rights-joint-committee/role/>

¹³² Blackburn R., Kennon A., Parliament, cit., p.577

¹³³ Chimenti C., *Gli organi bicamerali nel Parlamento Italiano*, Edizioni di Comunità, 1979, p.331

non sono mancate le contestazioni alla creazione di tali organi, affermando che esse usurpassero competenze governative, che fossero organi terzi rispetto alle camere o, viceversa, che fossero loro strutture unificanti e che potessero svolgere solo funzioni istruttorie¹³⁴: tutte obiezioni oggi superate e sebbene si riconosca che le loro funzioni non possono essere assimilate in piena a quelle delle commissioni permanenti. Le commissioni bicamerali non possono svolgere, ex articolo 72 Cost., né una funzione referente verso l'assemblea e deliberante sui disegni di legge e non possono porre in essere deliberazioni riguardanti il rapporto fiduciario che deve trovare conferme in ciascuna Camera indipendentemente (art.94 Cost.). All'interno del procedimento legislativo, queste commissioni possono però esprimere pareri nell'ambito di questo. La Costituzione, art. 126, prevede espressamente una sola commissione bicamerale: la commissione parlamentare per le questioni regionali, cui affida una funzione consultiva nel procedimento di scioglimento dei Consigli regionali. Oltre a questa attribuzione costituzionale, la commissione, composta di 20 deputati e 20 senatori, è titolare di altre funzioni consultive: sia nei confronti del Governo, nei casi previsti dalle leggi; sia nel procedimento legislativo, esprimendo il proprio parere obbligatorio, ma non vincolante, alle commissioni parlamentari permanenti competenti sui disegni di legge che investono le attribuzioni delle Regioni.¹³⁵ Un altro organo bicamerale è previsto da una fonte costituzionale, non la Costituzione, ma una legge costituzionale, la n. 1 del 1989. Si tratta del comitato parlamentare per i procedimenti di accusa: è l'organo che istruisce l'unica attività del Parlamento in seduta comune non limitata a una mera procedura elettiva: la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica. Gran parte delle commissioni hanno comunque funzioni più o meno penetranti di vigilanza indirizzo e controllo su specifici settori. Si tratta della commissione di vigilanza sui servizi radiotelevisivi che svolge soprattutto funzioni di vigilanza,¹³⁶ del comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione.

Infine, vi sono commissioni bicamerali di inchiesta, tra le quali, almeno da un punto di vista funzionale sembra potersi far rientrare anche il comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (l. n. 124 del 2007) che ha poteri simili a quelli dell'Autorità giudiziaria inquirente e al quale, a determinate condizioni, non sono neppure opponibili esigenze di riservatezza e il segreto di Stato. Per quanto riguarda la composizione invece non può ricomprendersi tra le commissioni di inchiesta, che devono essere obbligatoriamente formate in modo proporzionale ai gruppi in assemblea. Il comitato parlamentare, invece, si caratterizza per una composizione paritetica, 5

¹³⁴ Ciaurro G.F., *Le Commissioni bicamerali nell'esperienza parlamentare italiana*, cit., p.296

¹³⁵ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.145

¹³⁶ *Ibidem*

deputati e 5 senatori che devono essere esponenti della maggioranza e rappresentanti dell'opposizione, tra i quali è scelto anche il Presidente. Ad ogni modo tale comitato è *sui generis* anche per la composizione che normalmente connota le commissioni bicamerali, che le distingue secondo alcuni, da tutte le altre strutture interne alle Camere¹³⁷ e su cui solo il regolamento del Senato espressamente si pronuncia (art. 26 comma 1): sono formate da un egual numero di deputati e senatori, la composizione deve essere decisa di intesa tra i Presidenti delle due Camere, occorre assicurare la presenza del maggior numero possibile di gruppi tra i due rami del Parlamento, vale la regola della composizione integrata, ossia i gruppi parlamentari sono rappresentati in proporzione del numero dei seggi che occupano nei due rami del Parlamento , calcolando il quoziente medio di ogni gruppo tra le due Camere.¹³⁸ Quindi in via generale si può dire che la rappresentanza sia più pluralistica in questi organi che nelle commissioni permanenti. Infine, rispetto alle commissioni permanenti, esse presentano un maggior grado di autonomia regolamentare: sebbene alle commissioni bicamerali si applicano le disposizioni del regolamento della Camera presso cui hanno sede, essi approvano di solito anche i propri regolamenti. Dunque, anche se le commissioni bicamerali italiane svolgono senz'altro un ruolo nella configurazione della forma di governo italiana, tuttavia queste non trovano un termine di paragone facilmente comparabile negli ordinamenti esaminati, dove tali organi sono numericamente irrilevanti e tutto sommato dotati di funzioni accessorie rispetto a quelle delle commissioni permanenti monocamerali. Da ultimo, sembra significativo soffermarsi brevemente su un tipo particolare di commissioni bicamerali, che non sono permanenti e la cui composizione muta di volta in volta quando sono convocate. Si tratta del comitato di conciliazione bicamerale. Questo istituto lo troviamo nel Parlamento Europeo mentre nel Regno Unito è caduto in desuetudine da metà del '900. Viene in rilievo nel procedimento legislativo quando i due co-decisorio come il caso europeo non riescono ad accordarsi sul medesimo testo. È importante sottolineare che a seguito della convocazione di tale organo, e trovato un accordo sul disegno di legge, l'atto viene inviato a ciascuna gamba legislativa per l'approvazione e dunque non si contempla un ritorno in commissione. Sebbene quando l'accordo è raggiunto, le commissioni siano estromesse, esse contano invece all'interno del comitato e concorrono alla formazione della decisione.¹³⁹ Nell'ambito della terza lettura della procedura di codecisione, i membri delle commissioni coinvolte o alcuni di essi sono nominati nella delegazione presso il comitato che non ha un numero prefissato di componenti ma varia a seconda il disegno di legge¹⁴⁰. Nel Parlamento europeo non solo il relatore segue la proposta che gli è stata assegnata in tutte le numerose fasi dei procedimenti legislativi europei, ma

¹³⁷ Chimenti C., *Gli organi bicamerali nel parlamento italiano*, cit., p.90

¹³⁸ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.309

¹³⁹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 311

¹⁴⁰ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.

partecipa di diritto alla delegazione del Parlamento europeo all'interno del comitato di conciliazione e nelle varie negoziazioni inter istituzionali col Consiglio e con la Commissione per la conclusione di accordi che consentono una rapida conclusione dell'*iter legis*.

2.2 IL COMMITTEE OF THE WHOLE HOUSE

La presenza del *Committee of the Whole House* nei Parlamenti è senz'altro un segnale della circolazione del modello organizzativo formato dal Parlamento di Westminster. Ad oggi soltanto le due Camere del Parlamento inglese e la Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti fanno ricorso a questo peculiare tipo di commissione. In realtà essa si presenta come un ibrido organizzativo: potenzialmente in entrambi gli ordinamenti il *Committee* può comporsi esattamente dello stesso numero di membri della camera al completo, ma presenta regole procedurali almeno in parte differenti da quelle dell'assemblea, volte ad assicurare una maggiore speditezza dei lavori. Le origini dell'istituto sono da ricondursi alla volontà dei comuni di sfuggire al controllo del monarca tanto rispetto all'assemblea governata da un suo uomo, lo *Speaker*, quanto nelle commissioni considerate come appendici del potere del re In Parlamento. Oggi di questa lotta con la corona è rimasto ben poco: nella Camera dei comuni lo *Speaker* agisce come arbitro imparziale dei lavori e il *Committee of the Whole* è presieduto dal *Chairman* per le materie finanziarie, posizione mantenuta appositamente per questo *Committee* dal momento che la commissione parlamentare per le materie finanziarie è stata abolita con la semplificazione organizzativa realizzata nel 1967.¹⁴¹ Nella Camera dei Comuni il *Committee of the Whole* agisce per lo più in sostituzione ai *public bills committees*: viene convocato il primo oppure sono istituiti i secondi per l'esame in sede referente suoi disegni di legge. Una delle differenze più importanti tra il *Committee of The Whole House* e l'Assemblea consiste nel fatto che nel primo ciascun membro può prendere la parola più di una volta sulla stessa questione. Tuttavia il *Committee*, per la sua flessibilità procedurale, può essere immediatamente sconvocato e assumere le vesti dell'Assemblea, con il ritorno dello *Speaker* e le relative norme di procedura: basta che una mozione presentata a tal fine sia approvata a maggioranza dei presenti.¹⁴² Ciò ha fatto sì che siano stati esaminati in *Committee of the Whole* alcuni disegni di legge del Governo per i quali si riteneva necessaria l'approvazione in tempi molto rapidi. Inoltre, per affrontare le disposizioni più controverse, quelle su cui esistono gli snodi politici principali¹⁴³, è possibile affidare l'assegnazione congiunta di un disegno di legge al *Committee of the Whole* e per altre ad un *public bills Committee* costituito ad hoc come, per esempio, per il *Finance Bill* a cui spetta esaminare i dettagli della proposta. Infine, il

¹⁴¹ Blackburn R., Kennon A., *Parliament*, cit., p.367

¹⁴² Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 313

¹⁴³ Blackburn R., Kennon A., *Parliament*, cit., p.324

Committee non intrattiene un vero rapporto con i *select committees*, per la difficoltà che un organo di tal tipo, per natura generalista, potrebbe incontrare nell'esame dell'azione dei singoli ministeri, ma in alcune occasioni, non molto frequenti invero la sua azione può essere combinata ad esse¹⁴⁴. All'interno del Parlamento Europeo, invece, negli ultimi anni si sta consolidando una prassi che, sebbene non sembri condurre alla creazione di un vero e proprio *Committee*, per qualche aspetto ne imita il funzionamento. In caso di comunicazioni del Consiglio Europeo, della Presidenza di turno del Consiglio o di componenti della Commissione Europea, che non possono svolgersi dinanzi alla plenaria mensile di Strasburgo, è convocata presso la sede di Bruxelles dove si trova il quartier generale anche delle altre istituzioni, la Conferenza dei Presidenti di gruppo allargata a tutti i parlamentari europei che intendano partecipare. In queste occasioni si crea in qualche misura un collegio simile al *Committee of the Whole*, fondato sulla partecipazione volontaria dei parlamentari, sebbene privo di qualsiasi funzione nell'ambito dei procedimenti legislativi.

2.3 LE COMMISSIONI SPECIALI

Nel 1934 Barthélemy considerava la sostanziale differenza del Parlamento francese da quello inglese, nella totale assenza in quest'ultimo delle commissioni parlamentari.¹⁴⁵ In realtà come già detto, seppur ancora lontani dalla svolta del 1979, non era la mancanza di commissioni tout court che caratterizzava il Parlamento di Westminster, bensì quella di commissioni permanenti e specializzate. Le commissioni esistevano, ma erano speciali, cioè create appositamente per l'esame di un disegno di legge. Tra la fine dell'800 e i primi del '900, hanno fatto la loro prima comparsa i *select committees*: commissioni permanenti deputate all'esercizio pressoché esclusivo della funzione di controllo. Tuttora la principale differenza nella struttura organizzativa del Parlamento inglese rispetto agli altri Parlamenti esaminati consiste proprio in questo, nel ricorso generalizzato alle commissioni speciali per l'esercizio della funzione legislativa nel Regno Unito.¹⁴⁶ Negli altri Paesi invece tale tipo di commissioni è sostanzialmente una rarità. In Italia la creazione di commissioni speciali è considerata un'ipotesi residuale, sebbene una tale orientamento non fosse affatto scontato all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana¹⁴⁷. L'art. 72, comma 2 Cost., infatti, per come formulato sembra dirottare per la soluzione opposta: l'esame in sede referente su disegni di legge può essere deferito a commissioni anche permanenti. In continuità invece con i regolamenti parlamentari, come modificati tra il 1920 e il 1922, il Parlamento Italiano è stato configurato come Parlamento di

¹⁴⁴ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.314

¹⁴⁵ Barthélemy J., *Essai sur le travail parlementaire*, cit., p.373

¹⁴⁶ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.317

¹⁴⁷ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.107

commissioni permanenti. Le commissioni speciali invece sono istituite per svolgere l'esame di uno specifico disegno di legge o per esercitare funzioni di controllo rispetto ad un obiettivo ben preciso, potendo comunque ricorrere ove previsto, nella mozione istitutiva che ne delimita i poteri anche a procedure informative come le indagini conoscitive.

Nel Parlamento Europeo ugualmente la creazione di commissioni speciali incontra un limite preciso di natura temporale: la loro istituzione è rimessa alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi che ne fissa il mandato e non può protrarsi di regola oltre 12 mesi. Inoltre, in base all'art. 184 del regolamento del Parlamento Europeo, una volta stabilito il mandato, nella decisione della Conferenza, questo non può essere né ampliato né ridimensionato neppure dal plenum.

Esattamente l'opposto di quanto accade nel Regno Unito: commissioni permanenti e speciali (*public bills committees*) lavorano nella stessa Camera quella dei Comuni, in un regime di sostanziale indipendenza reciproca e di rigida separazione delle funzioni. Nella Camera dei Lord invece la fase referente si svolge pressoché sempre nel *Committee of the Whole House*. Negli altri Parlamenti si è visto invece che le commissioni speciali svolgono normalmente le stesse funzioni di quelle permanenti, ma per un periodo di tempo limitato e su oggetti ben definiti. Nella Camera dei comuni al contrario vige una tendenziale esclusività delle funzioni: quella legislativa alle commissioni speciali, quella di controllo alle commissioni permanenti. Critica non è tanto la separazione delle funzioni tra commissioni, quanto piuttosto dal punto di vista dell'equilibrio del sistema di commissioni la generalizzata non permanenza di quelle che intervengono nel procedimento legislativo. Quello della Camera dei Comuni in altri termini è un sistema di commissioni tutto spostato sull'esercizio della funzione di controllo. Si è cercato di porre rimedio per ora senza grandi cambiamenti. La soluzione non sembra certo quella dell'assegnazione dei disegni di legge per parti separate ad una commissione speciale e al *Committee of the Whole House*, anch'esso organo temporaneo a composizione variabile, a seconda della disposizione dei parlamentari a parteciparvi. Il *Modernisation Committee* della Camera dei Comuni ha invece raccomandato che si consenta l'assegnazione dei disegni di legge anche a *select committees*: se coinvolti in sede referente nel procedimento legislativo, sono dotati in automatico di un potere di cui le commissioni speciali sono sprovviste a meno che non sia loro esplicitamente garantito nella mozione con cui viene assegnato il disegno di legge per l'esame: il potere di emendare il testo del disegno di legge.¹⁴⁸ Come si è osservato però negli ultimi anni il *quinquennial Armed forces Bill* è stato l'unico disegno di legge del governo ad essere stato costantemente esaminato da un *select committee*.¹⁴⁹ Dunque per ora il carattere

¹⁴⁸ Blackburn r., Kennon A., *Parliament*, cit., p. 324

¹⁴⁹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.321

speciale degli organi parlamentari competenti per l'istruttoria legislativa resta nettamente predominante. Infine, l'altra differenza fondamentale tra commissioni speciali e permanenti della Camera dei Comuni concerne la composizione e di conseguenza le dinamiche di funzionamento. Sebbene entrambi siano composte proporzionalmente all' Aula, dei *select committee* ne fanno parte solo i *backbenchers* in numeri molto contenuti in genere 11 deputati; mentre ai *public bills committees* prendono parte anche deputati che ricoprono incarichi di governo per un numero variabile tra 16 e 50. Queste ultime commissioni sono in genere sottoposti ad un rigido controllo dei *whip*, responsabili per la tenuta della disciplina di partito. Mentre il funzionamento dei *select committee* è bipartisan, quello delle commissioni speciali è fortemente condizionato dal governo e dalla sua maggioranza. Quest'ultima differenza tuttavia non sembra di per sé criticabile: non attiene infatti alla permanenza o temporaneità dell'organo quanto ad una precisa scelta regolativa del procedimento legislativo, volta a consentire al Governo di presidiarlo, e che non sembra affatto anomalo in una forma di governo parlamentare, almeno tradizionalmente, di tipo maggioritario.¹⁵⁰

2.4 LE COMMISSIONI DI INCHIESTA

Il *plenum* non è in grado di raccogliere evidenze documentali e testimoniali e di accertare alcunché in modo altrettanto efficace rispetto a come può fare un collegio ristretto. L'inchiesta parlamentare è tipicamente uno strumento di commissione.¹⁵¹ Se questo assunto è universalmente accettato non altrettanto può dirsi del tipo di commissioni che a tali inchieste devono procedere. Qui si ravvisa una netta cesura tra le esperienze in esame. Da un lato il Parlamento di Westminster, dall'altro il Parlamento italiano e quello Europeo. Nel primo il potere di inchiesta è attribuito in via ordinaria alle commissioni permanenti. I *select committees* della Camera dei Comuni, infatti, nell'esercizio della funzione di controllo, svolgono regolarmente inchieste: non vi è bisogno di alcun atto parlamentare in particolare dell'Assemblea e dello Speaker per avviare un'inchiesta. Queste commissioni vi procedono autonomamente secondo necessità; esse sono dotate, sin dalla loro istituzione, del potere di chiamare testimoni, procurarsi prove documentali con gli stessi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria, giungendo perfino, previa deliberazione dell'Assemblea, all'incriminazione per chi non abbia ottemperato alle loro richieste e per chi abbia mentito sotto giuramento.¹⁵²

In Italia e nell'Unione Europea alle commissioni parlamentari permanenti non sono riconosciuti simili poteri. Quest'ultime possono condurre indagini conoscitive che, però, non conferiscono quando

¹⁵⁰ Ibidem

¹⁵¹ Manzella A., *Il Parlamento*, cit., p.176

¹⁵² Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.323

deliberate dalle commissioni, poteri analoghi a quelli visti per le inchieste parlamentari: nessun vincolo giuridico a comparire in udienza dinnanzi alla commissione, nessuna interferenza con i poteri dei giudici né tantomeno ipotesi di incriminazione. In questi ordinamenti, l'esercizio dei poteri di inchiesta è esternalizzato rispetto al sistema delle commissioni permanenti¹⁵³ ed è affidato a un soggetto giuridico nuovo, la commissione di inchiesta che, nel caso italiano, ha persino la capacità di rappresentare tutto il Parlamento. Questo rapporto di alterità tra commissioni di inchiesta e commissioni permanenti lo si desume dal disposto costituzionale e per l'Unione Europea dal TFUE. L'articolo 82 della Costituzione Italiana prevede che siano costituite commissioni ad hoc per lo svolgimento di inchieste, non sembra quindi costituzionalmente ammissibile che un tale potere sia attribuito a commissioni operanti nel procedimento legislativo; l'articolo 226 del TFUE, invece, si riferisce esclusivamente a questo tipo di commissioni di cui delimita puntualmente il loro ambito di competenza. Queste differiscono poi dalle commissioni permanenti per due ragioni fondamentali: per il fatto di avere ad oggetto un'attività radicalmente autonoma rispetto al circuito dell'indirizzo politico¹⁵⁴, dal momento che il rapporto fiduciario non può essere messo in discussione con riferimento a queste commissioni; per il fatto di essere commissioni speciali, in via di principio, istituite temporaneamente con lo scopo di accertare determinate questioni. Sul primo punto, relativo al rapporto tra commissioni di inchiesta e indirizzo politico, sembrano significativi, infatti, da una parte, i poteri di attivazione della procedura per istituire una commissione di inchiesta da parte di minoranze; dall'altra la previsione contenuta nel solo regolamento della Camera dei Deputati italiana per cui la questione di fiducia non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari (art. 116, comma 4, reg. Camera). Con riferimento invece alla temporaneità delle commissioni di inchiesta il Parlamento europeo ne delimita rigidamente la durata. In base all'articolo 185 del regolamento del Parlamento europeo i lavori delle commissioni di inchiesta si concludono entro 12 mesi dalla loro istituzione con la presentazione di una relazione all'Assemblea, termine che può essere prorogato al massimo per due volte dal Presidente per non più di tre mesi ciascuna.¹⁵⁵ Tale istituto ha mostrato una sua effettività soprattutto nel primo decennio, dopo le prime elezioni a suffragio universale e diretto del Parlamento. Successivamente, la creazione di commissioni di inchiesta non è avvenuta frequentemente poiché gran parte delle richieste vengono bloccate nella Conferenza dei Presidenti dove non si riesce a trovare un accordo per sottoporle al voto della plenaria.¹⁵⁶ Vi è però una causa ulteriore che ne ha ridotto notevolmente il successo incontrato dall'istituto negli anni Ottanta: fino al trattato di Maastricht, infatti, esso era regolato soltanto dal regolamento del Parlamento Europeo, che

¹⁵³ Manzella A., *Il Parlamento*, cit., p.178

¹⁵⁴ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.155

¹⁵⁵ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.326

¹⁵⁶ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, cit., p. 334

ne consentiva l'utilizzo su qualsiasi questione di pubblico interesse, come strumento diretto ad iscrivere nell'agenda politica o a portare l'attenzione dell'opinione pubblica su una determinata questione. Da quando è stato inserito nei Trattati, invece, dal 1991 e ancora oggi, l'oggetto delle inchieste parlamentari è stato limitato alle denunce di infrazione ai casi di mala amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione Europea.¹⁵⁷ Le altre questioni generali di pubblico interesse, non rientranti in queste ipotesi, sono invece affidate oggi alle commissioni speciali. Rispetto a questo panorama le commissioni di inchiesta del Parlamento italiano hanno assunto tutt'altro profilo. Innanzitutto proprio per la formula ampia dell'articolo 82, che rinvia all'istituzione di tale organo su qualsiasi materia di pubblico interesse, non hanno incontrato alcun limite materiale e sono state istituite sugli oggetti più disparati, dalla cosiddetta "anonima banchieri" nel 1968 a quella sul ciclo dei rifiuti ad esempio. In secondo luogo la loro visibilità si deve al raccordo scontro con l'autorità giudiziaria, scontro che spesso è stato ricomposto dalla stessa Corte Costituzionale (sent. n.231 del 1975). L'art. 82 stabilisce che le commissioni di inchiesta agiscano con gli stessi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria ma non si prevedono, a differenza dell'Unione Europea, loro preclusioni in relazione all'attività giudiziaria, anzi non si consente lo svolgimento di inchieste parlamentari su casi pendenti dinanzi ad una giurisdizione e fino all'espletamento della procedura giudiziaria.¹⁵⁸ In Italia, invece, le commissioni di inchiesta e Autorità Giudiziaria hanno spesso proceduto in parallelo e spesso, tra il 1979 e 1988 le prime sono state di fatto dotate di poteri anche più ampi della seconda, potendo ottenere persino informazioni coperte da segreto d'ufficio o professionale.¹⁵⁹ Quest'anomalia è sostanzialmente rientrata, ma ciò non toglie che lo svolgimento contestuale di inchieste parlamentari e giudiziarie crea più di un problema. Un altro aspetto riguarda la natura bicamerale di queste commissioni, che ne accrescere senz'altro l'autorevolezza e l'autonomia. La formulazione dell'art. 82 non esclude la possibilità di istituire commissioni bicamerali di inchiesta. Peraltro, a differenza di quelle monocamerali, istituite con risoluzione, quelle bicamerali sono istituite con legge al fine di consentire a molte di esse di rimanere attive di legislatura in legislatura come, ad esempio, la commissione antimafia diventata commissione permanente di inchiesta¹⁶⁰. Questo non deve indurre a credere però che se ne possa operare un'assimilazione nel sistema delle commissioni permanenti.¹⁶¹ Le commissioni di inchiesta hanno svolto un'attività sostanzialmente autoreferenziale: è mancato in qualche misura il collegamento tra inchieste svolte e funzioni parlamentari tipiche. Infatti, spesso le loro relazioni conclusive non sono state discusse in assemblea o sono state esaminate con grave

¹⁵⁷ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.327

¹⁵⁸ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 329

¹⁵⁹ Manzella A., *Il Parlamento*, cit., p. 181

¹⁶⁰ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.156

¹⁶¹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.329

ritardo. Insomma, il nesso col sistema delle commissioni permanenti in Italia e Unione europea è molto flebile. Vi è soltanto una somiglianza strutturale, relativa alla composizione proporzionale, che è richiesta anche per le commissioni di inchiesta, ma poi solo in Italia si prevede un coinvolgimento delle commissioni permanenti nella fase istitutiva di quelle di inchiesta. Le prime devono, infatti, esaminare la proposta di legge istitutiva, in caso di commissione bicamerale di inchiesta e la proposta di risoluzione, che poi sarà votata in Assemblea per quelle monocamerale. Dopodiché gli elementi di contatto si esauriscono e le commissioni permanenti restano escluse anche dall'esame delle relazioni conclusive delle commissioni di inchiesta.

3. I SISTEMI DI COMMISSIONI PARLAMENTARI PERMANENTI: ALCUNI MODELLI

Alla luce delle variabili esaminate possiamo derivare alcuni tipi di modelli di sistemi di commissioni parlamentari permanenti in base alla forza di tali organi in Parlamento.

Dunque, si tratta di un esame incentrato sulle caratteristiche strutturali delle singole commissioni e sulle relazioni reciproche con gli altri organi parlamentari. Le due direttrici principali, lungo le quali si muove l'esame, sono da un lato quella della loro specializzazione per materia e per funzione, dall'altro quella del grado di coordinamento o viceversa di autonomia delle singole commissioni. Con riferimento alla specializzazione si sono considerati la presenza di norme costituzionali *ad hoc* sul numero e sulle funzioni delle commissioni permanenti, il loro numero effettivo, le dimensioni, la facoltà di appartenere allo stesso tempo ha più commissioni permanenti e in particolare i poteri del Presidente in commissione. Sul fronte invece del coordinamento o dell'autonomia delle commissioni, si è fatto riferimento al loro numero costitutivo, al peso delle designazioni dei gruppi e dei partiti, al ruolo dell'Assemblea e del Presidente di Assemblea, all'influenza dei gruppi e dei partiti sulla loro composizione in corso di legislatura e al grado di autonomia del Presidente da quest'ultimi, al potere di convocazione delle commissioni, alla presenza di procedure ed organi di coordinamento delle commissioni permanenti, al loro grado di interazione con altri organi parlamentari e alle modalità di assegnazione delle materie e strumenti di risoluzione di conflitti di competenza tra esse, al rapporto con altri tipi di commissioni parlamentari come quelle bicamerale, il *Committee of the Whole House* ove previsto, le commissioni speciali e quelle di inchiesta.

La Camera dei Comuni del Parlamento di Westminster è caratterizzata da un sistema di commissioni parzialmente influenti. Si tratta di un sistema che presenta un elevato grado di specializzazione degli ambiti materiali di competenza e un alto grado di autonomia reciproca nei confronti degli altri organi parlamentari, soltanto in parte controbilanciato da meccanismi di coordinamento efficace. Il sistema

di commissioni britannico, nonostante l'alta specializzazione, non incide in maniera significativa sul complesso delle attività parlamentari in quanto limitato ad una sola funzione parlamentare, quella di controllo; mentre, l'alto grado di autonomia delle commissioni, sia reciprocamente che nei confronti dell'Assemblea, conduce a depotenziarne la forza in Parlamento. Si può parlare, dunque, di un sistema di commissioni a metà.¹⁶² Si tratta di commissioni numerose di piccole dimensioni tra 11 e 13 componenti e tendenzialmente simmetriche tra loro per peso e poteri. E' ovvio che vi sono commissioni che hanno un'influenza politica maggiore delle altre, come il *public account committee*, ma il sistema dei *select committees* è tendenzialmente omogeneo da questo punto di vista.¹⁶³ L'attività referente sui disegni di legge è invece affidata all'esterno del sistema. La forza dei *select committees* in Parlamento sarebbe senz'altro maggiore se vi fossero specularmente o anche in numero minore, commissioni permanenti che si occupassero stabilmente della funzione legislativa. La debolezza di tale sistema risiede proprio nell'esercizio dell'attività legislativa soltanto da parte di commissioni speciali o del *Committee of the Whole* o da questi due congiuntamente, i quali sostanzialmente non entrano in alcun rapporto con le commissioni permanenti. Anche l'alto grado di autonomia può indebolire il sistema. Come detto in precedenza, tali commissioni possono auto convocarsi quando ritengono più opportuno o decidere loro stesse gli affari di cui occuparsi e possono esercitare i loro poteri senza il condizionamento di altri organi parlamentari. Tutto ciò può finire, però, per renderle isolate. Sarebbe invece opportuno identificare anche modalità di raccordo di tipo procedurale o della loro composizione, particolarmente necessarie per l'esercizio della funzione di controllo, che, al contrario di quella legislativa, rischia invece di frammentarsi in una pluralità di indirizzi tra loro non necessariamente coerenti. Non basta insomma la specializzazione per materia ad evitare divergenze delle commissioni sugli esiti del controllo. Infine, come si accennava la mancanza di coordinamento più grave si ravvisa proprio con le altre commissioni parlamentari.¹⁶⁴

I sistemi di commissioni forti, invece, si basano su un maggiore equilibrio tra specializzazione ed autonomia delle commissioni permanenti. Il punto di forza sicuramente è rappresentato da un efficace meccanismo di coordinamento. Un tale sistema si basa su un elevato numero di commissioni, i cui membri variano a secondo della funzione della competenza dell'organo, se meramente consultive e di controllo o anche referenti nel procedimento legislativo, oppure se relative a politiche di settore o meramente ordinamentali, come quella che si occupa delle riforme costituzionali. Un ruolo cruciale viene svolto dai gruppi parlamentari: nelle designazioni dei componenti delle commissioni,

¹⁶² Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.334

¹⁶³ Ibidem

¹⁶⁴ Ibidem

soprattutto nell'assegnazione delle cariche al loro interno. Ciò fa sì che vi sia una condivisione generale sulla distribuzione tra parlamentari nelle varie commissioni.

I presidenti di commissioni sono scelti di norma anche in base alla *seniority*, ma non sono messi nelle condizioni di monopolizzare il funzionamento degli organi presieduti.¹⁶⁵ L'appartenenza a più commissioni è un primo elemento che favorisce il dialogo tra commissioni e un adeguato livello di informazioni su ciò che il sistema sta facendo. Inoltre, vi è un organo di coordinamento tra commissioni: la Conferenza dei loro Presidenti, che ha anche il compito di redimere eventuali conflitti tra esse. Vi è un coordinamento anche nelle procedure tramite l'assegnazione di disegni di legge ad una commissione in via principale e ad altri in sede consultiva o mediante l'associazione delle commissioni. In tal modo, si consente di svolgere l'istruttoria tra due o più commissioni in stretta sinergia. Sul versante delle funzioni, le commissioni prendono parte tanto alla funzione di controllo quanto al procedimento legislativo. Ad oggi, un tale sistema lo ritroviamo nel Parlamento europeo. Quest'ultimo si caratterizza per una rigida organizzazione dei lavori parlamentari che induce il Parlamento a lavorare prevalentemente in commissione: l'Assemblea si riunisce una volta al mese per non più di due giorni in cui i parlamentari discutono, votano e ove necessario modificano le relazioni presentate dalle commissioni. Nel Parlamento europeo le commissioni riescono a trovare una loro sinergia e, quindi, riescono a configurarsi realmente come un sistema; le loro richieste, alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi sono avanzate congiuntamente dall'organo che insieme le rappresenta, la Conferenza dei Presidenti di commissioni. Come già detto, in questo ordinamento è vigente l'istituto della supplenza che consente di risolvere l'eventuale problema della riunione contestuale delle commissioni e assicura comunque un'ampia flessibilità organizzativa. I poteri affidati alle commissioni appaiono significativi sia sul versante del controllo che sul procedimento legislativo, di cui presidiano tutte le fasi: la delegazione della commissione competente per materia partecipa alle negoziazioni inter istituzionali con la Commissione e con il Consiglio, così come il comitato di conciliazione qualora sia convocato.

Il sistema delle commissioni del Parlamento italiano non ha sempre seguito un unico modello. Dall'avvento della Repubblica fino alla fine degli anni Ottanta, avevamo un sistema "predominante" o forte. L'alta specializzazione non aveva significativi effetti sull'organizzazione interna, quanto piuttosto per il fatto di concentrarsi esclusivamente su un unico settore, o meglio Ministero, perdendo di vista l'attività parlamentare. Come detto in precedenza, si parlava di ministerialismo. Le commissioni, che svolgevano sia la funzione di controllo che quella legislativa, sono state in grado di imporre l'agenda delle attività al Parlamento, in assenza della programmazione dei lavori, almeno

¹⁶⁵ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 339

fino al 1971, ma sostanzialmente fino alla fine degli anni Ottanta.¹⁶⁶ Anzi, per il potere conferito alle commissioni dall'art.72, terzo comma, cioè quello di poter approvare in via definitiva disegni di legge, fino ai primi anni Novanta, tali organi parlamentari si sono configurati come centri principali di produzione legislativa, sia alla Camera che al Senato. Si sono approvate così le cosiddette "leggine", nonché leggi dal contenuto altamente tecnico che rinviavano alle competenze delle commissioni. Le commissioni permanenti sono state, dunque, centri nevralgici dell'attività parlamentare, ciascuna secondo la propria competenza per materia, che corrispondeva sostanzialmente ai vari settori dell'amministrazione pubblica.

A partire dalla metà degli anni Novanta, per cause politiche, vi è stato, poi, un progressivo abbandono della sede legislativa di commissione con il tentativo di valorizzare il coordinamento tra tali organi, in particolare assegnando funzioni consultive per settore ad alcune di essi; e una vera programmazione dei lavori parlamentari che ha inciso sul rapporto tra Assemblea e commissioni.¹⁶⁷ Più che un sistema di commissioni predominante, nel Parlamento italiano, almeno per i primi quarant'anni della Repubblica, possiamo parlare di commissioni "forti" che ha comportato anche conseguenze negative: una cosiddetta inflazione legislativa e una crescita consistente della spesa pubblica, difficile da tenere sotto controllo quando ogni commissione autorizzava l'uso di risorse pubbliche tendenzialmente a proprio piacimento.

A partire dalla metà degli anni Novanta vi è stato un rafforzamento degli strumenti di coordinamento tra commissioni ed una trasformazione della legislazione: da provvedimenti micro-settoriali a provvedimenti *omnibus*, che quindi, per essere accuratamente esaminati, richiedono un raccordo tra le commissioni.¹⁶⁸ Dunque, i poteri delle commissioni sono stati formalmente invariati, ma usati in modo diverso rispetto al passato e con una maggior sinergia hanno portato il Parlamento italiano ad un modello di sistema delle commissioni forte, seppur con ancora dei punti deboli: nell'organizzazione complessiva dei lavori parlamentari le commissioni contano poco sia da sole sia come sistema. La programmazione dei lavori parlamentari, infatti, dipendeva interamente da loro, oggi invece, le vede completamente estromesse, circostanza grave se si pensa che da questa attività discendono poi tempi e modi di esercizio delle funzioni parlamentari.

Analizzando tali modelli, possiamo fare delle ulteriori considerazioni: nel XX secolo le commissioni che agiscono individualmente, senza tener conto delle altre, per quanto dotate di cospicui poteri non giovano al rendimento dei parlamenti contemporanei perché non sono al passo coi tempi con quei

¹⁶⁶ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 338

¹⁶⁷ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 341

¹⁶⁸ Ibidem

processi di trasformazione degli ordinamenti che si sono più volte richiamati. La forza dei sistemi di commissioni che, in ultima istanza, equivale alla forza dei parlamenti, si basa sia sulla specializzazione per materia di questi collegi permanenti, che nel loro insieme sono comunque in grado di esaurire l'intero spettro delle politiche pubbliche; sia sul loro coordinamento reciproco; sia infine, sulla relativa autonomia di azione rispetto ad altri organi parlamentari. Forse ci possiamo domandare se il Parlamento italiano, che ha necessità di un adeguamento del sistema delle commissioni, possa prendere come modello di riferimento quello del Parlamento europeo e, quindi, far sì che la riduzione del numero dei parlamentari possa essere l'opportunità per un ripensamento dell'organizzazione e del funzionamento delle commissioni parlamentari.

CAPITOLO III

I SISTEMI DI COMMISSIONI PERMANENTI E PROCEDIMENTI PARLAMENTARI

1. I POTERI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI IN PARLAMENTO

1.1 LE FUNZIONI PARLAMENTARI E LA POLIFUNZIONALITÀ DEI PROCEDIMENTI

Dire che cosa fa il Parlamento e che cosa è necessario che faccia per dirsi tale non è facile, perché il Parlamento fa tante cose, a titolo diverso, e sempre più spesso non da solo, ma insieme ad altri soggetti.¹⁶⁹ Alla formazione delle leggi la Costituzione italiana dedica una parte del titolo sul Parlamento. Dunque, quella legislativa emerge come funzione principale. Sembra paradossale perché mai come in questo momento in cui viviamo, vediamo come l'esercizio del potere normativo è spostato nelle mani dell'Esecutivo e il Parlamento interviene solo con una funzione correttiva, trasformativa, ma sempre a valle di una decisione del Governo.

Ecco che l'altra funzione che viene in evidenza e che secondo antichi teorici, pensiamo alla classificazione di Walter Bagehot, autore che ragionò sulla costituzione inglese, la funzione principe, la prima che Bagehot assegna alla Camera dei Comuni della metà del XIX secolo, è quella di eleggere, scegliere il Governo ovvero la funzione elettorale. Nelle elezioni inglesi assistiamo ad un sistema bipartitico e il momento elettorale della consultazione diventa il momento di scelta del Governo.

Anche in Italia, dopo la funzione legislativa, l'altro nocciolo di norme che riguardano il Parlamento si trova nella sezione relativa al Governo e riguarda proprio il sistema di formazione di quest'ultimo che assegna al Parlamento un ruolo centrale. Si tratta della funzione che attiene al cuore della forma di governo parlamentare, ossia al rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo.

Attorno a questo potere si è costruita tutta una serie di altre funzioni: quella di indirizzo, se il Parlamento può scegliere il Governo è implicito in questa scelta, nel rapporto fiduciario, il potere di fornire indirizzi, muovere il primo passo dell'indirizzo politico. Secondo Mortati, la teoria dell'indirizzo politico si muove inizialmente con le elezioni, ma poi vive ogni giorno nelle scelte che il Parlamento compie, meglio orientamenti che il Parlamento dà al Governo. La funzione di indirizzo e legislativa sono meno lontane di quanto pensiamo: la prima si fonda sul fatto che abbiamo un sistema parlamentare e quindi il Governo è emanazione continua del Parlamento. Il rapporto fiduciario è qualcosa che deve essere vissuto quotidianamente e si esplica anche in questa capacità del Parlamento di dare indirizzi continui al governo. Di contro, essendo forma di governo

¹⁶⁹ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 176

parlamentare, il Governo non è separato. La teoria della separazione dei poteri è il *frame* generale, ma nella forma di governo parlamentare il fatto che il Governo sia espressione continua della maggioranza parlamentare e venga eletto da quest'ultima, fa sì che in questa funzione di guida, indirizzi anche il Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa che, in base alla nostra Costituzione, può essere delegata al Governo.

Le altre funzioni della Camera dei Comuni, di cui parlava Bagehot, si basano sul rapporto che deve intercorrere tra Parlamento e opinione pubblica, o meglio con la Nazione. La prima è la funzione informativa, la capacità del Parlamento di essere un grande informatore, il suo essere rappresentante del pluralismo istituzionale e sociale della Nazione lo qualifica come informatore della Nazione. Qui nell'ottica di Bagehot è la Nazione che dialoga con sé medesima, ma per il tramite del Parlamento, il quale, grazie alla sua peculiare collocazione istituzionale, in qualche modo le consente di ascoltare sé stessa, anche ciò che altrimenti non si potrebbe mai conoscere, né tanto meno controllare.¹⁷⁰ Consapevole di questa idea, lo scrittore inglese affermava come al Parlamento dovesse essere riconosciuta anche la funzione pedagogica, cioè di guida della Nazione, i migliori dovrebbe guidare il destino nazionale. Tuttavia, il rapporto tra Camera dei Comuni e società può manifestarsi anche in senso inverso. Ciò accade in particolare nell'esercizio di quella che Bagehot chiama la funzione espressiva e che a volte è stata indicata come funzione rappresentativa o di rappresentanza, la quale consiste nell'esprimere l'opinione degli inglesi su tutti gli argomenti che le vengono presentati.

Oggi la classificazione di Bagehot non può più essere riproposta tale e quale, se non altro perché il rapporto tra Parlamento e opinione pubblica, non è più quello della metà dell'Ottocento, ma si è profondamente trasformato, essendo condizionato in forma decisiva dalla presenza dei partiti politici e da nuovi mezzi di comunicazione. Pertanto, ad oggi, nel classificare le funzioni del Parlamento possiamo prendere in considerazione la classificazione proposta da Andrea Manzella, il quale individua cinque funzioni parlamentari: la funzione di indirizzo politico, intesa come concorso alla determinazione dei grandi obiettivi della politica nazionale e alla scelta degli strumenti per conseguirli; la funzione legislativa comprensiva dei procedimenti legislativi duali, che vedono cioè la partecipazione necessaria del Governo, oltre ad altri soggetti dotati di potestà normativa; la funzione di controllo parlamentare sulle istituzioni di Governo. Quest'ultima, segnata dal concetto di responsabilità politica, implica la verifica e il giudizio sull'attività di governo con il conseguente eventuale profilo di misure sanzionatorie;¹⁷¹ la funzione di garanzia costituzionale interpretata come concorso delle Camere alla salvaguardia delle condizioni di normalità costituzionale; infine, la funzione di coordinamento delle autonomie, invero di sempre più difficile esplicazione in un sistema

¹⁷⁰ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.177

¹⁷¹ Manzella A., *Elogio dell'Assemblea*, Mucchi, Piccole Conferenze, 2020, p. 59

che tende a privilegiare il dialogo tra esecutivi. Assai variegata la gamma dei procedimenti attraverso cui questi cinque funzioni vengono esercitate dalle Camere. Le tipologie dei procedimenti parlamentari sono numerose: possiamo distinguere i procedimenti organizzatori relativi alla programmazione dei lavori in aula e in commissione; quelli fiduciari che rinviano alla nascita, all'estinzione o riconferma del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo; quelli legislativi che concernono la formazione della legge e quelli conoscitivo ispettivi volti cioè ad acquisire conoscenze o informazioni e infine quelli di indirizzo volti a specificare o modificare l'indirizzo politico.¹⁷² E' bene sottolineare che non sussiste un rapporto biunivoco tra funzioni e procedimenti: è assai frequente infatti che attraverso un procedimento le Camere svolgano più di una funzione.¹⁷³ Si parla di polifunzionalità dei procedimenti parlamentari. Si pensi ai procedimenti conoscitivo ispettivi, i quali mirano all'acquisizione di conoscenze che possono avere finalità differenti, e che, anche quando non utilizzate, possono originare rilevanti effetti in termini di controllo o di indirizzo.

1.2. LE COMMISSIONI PERMANENTI NELLA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PARLAMENTARI

Secondo il diritto parlamentare, il metodo della programmazione dei lavori si qualifica come sub-procedimento, come tale strumentale ai procedimenti di decisione,¹⁷⁴ o meglio identifica l'insieme di procedimenti di secondo grado che incidono sulla formazione dell'ordine del giorno.¹⁷⁵ La programmazione costituisce una garanzia per l'autonomia stessa delle Camere, e contemporaneamente incide sul buon andamento nell'esercizio della funzione parlamentare.¹⁷⁶ I regolamenti parlamentari del 1971, nell'adottare per le Camere il metodo della programmazione, hanno inteso superare la logica della definizione seduta per seduta dell'ordine del giorno. Questo, infatti, era tradizionalmente approvato alla fine di ogni seduta precedente, su proposta del Presidente, con decisione assunta a maggioranza della stessa Assemblea. L'adozione del metodo della programmazione dei lavori ha avuto come fine quello di evitare provvedimento sporadici, occasionali e intermittenti, e altresì assicurare punti di riferimento essenziali per l'attività dell'Assemblea, delle commissioni, e anche dei singoli deputati e senatori, fornendo a questi ultimi una serie di riferimenti temporali e materiali.¹⁷⁷

¹⁷² Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 180

¹⁷³ Lupo N., *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*

¹⁷⁴ Manzella A., *Il Parlamento*, cit., p. 145

¹⁷⁵ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 198

¹⁷⁶ Gianfrancesco E., Lupo N., Florà F., *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1/2009

¹⁷⁷ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 198

La tappa principale dell'evoluzione della programmazione dei lavori alla Camera è data dalla riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 con cui si è superato il principio unanimistico della Conferenza dei capigruppo, richiedendo, per l'approvazione di programma e calendario, il consenso dei Presidenti di gruppi, la cui consistenza numerica deve essere complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera; e, al tempo stesso, si è generalizzato pressoché completamente il ricorso al contingentamento dei tempi.¹⁷⁸

1.2.1 LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI NEL PARLAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Come si è detto in precedenza non c'è questione più politica che il tempo. Oggi tutte le istituzioni sono chiamate a confrontarsi con questa variabile, ma per i parlamenti, garanti della rappresentanza del pluralismo sociale politico, la sfida è ancora più ardua. I tempi della decisione sono necessariamente diversi tra Assemblee elettive e Governi e non vi è dubbio sul fatto che il secondo avrebbe il primato.¹⁷⁹ Ciò non significa comunque che i parlamenti debbano rinunciare in partenza ad adeguare le loro attività ai tempi necessariamente contratti delle decisioni e che debbano chiudersi nella retorica dell'insufficienza dei tempi a loro disposizione.¹⁸⁰ Anche per tal fine nasce l'istituto della programmazione dei lavori. Vi è però, un'altra ragione, strettamente legata a quest'ultima, che ha reso indispensabile una programmazione dei lavori di questo tipo, soprattutto nelle forme di governo parlamentare: quella di realizzare un coordinamento funzionale tra organi costituzionali, tra i quali intercorre un vincolo fiduciario. Così, si potrebbe dire in via di prima approssimazione, che nelle forme di governo parlamentari la programmazione è una necessità; mentre nelle forme di governo dove più forte è l'indipendenza funzionale nel Parlamento, la programmazione è meno decisiva essendo i Parlamenti signori del loro tempo.¹⁸¹ Il Parlamento europeo, che ha un potere di investitura e revoca della Commissione Europea, ma non può subire da questa e dalle altre istituzioni politiche alcun tipo di sanzione come lo scioglimento anticipato ad esempio, unica Assemblea Elettiva in Europa, non ha in via di principio vincoli di tempo. Con riferimento al budget è tendenzialmente tenuto ad approvarlo, ma potrebbe sempre scegliere come già accaduto di optare per l'esercizio provvisorio del bilancio dell'Unione, qualora il documento proposto contrasti completamente con le attese.

¹⁷⁸ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 200

¹⁷⁹ Lupo N., *I tempi della decisione nel rapporto tra Assemblea ed Esecutivi*, testo dell'introduzione al seminario su "Assemblee elettive ed Esecutivi: la questione dei tempi della decisione, Pisa, 20 aprile 2009, in Amministrazione in cammino

¹⁸⁰ *Ibidem*

¹⁸¹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.409

Soltanto nella procedura di legislatura ordinaria, quella di codecisione, in caso si giunga alla seconda o terza lettura, il Parlamento europeo è tenuto ad esaurirla per la parte di propria competenza, entro tre mesi.¹⁸² L'autonomia del Parlamento si esplica nel rapporto tra commissioni e Assemblea in cui, quest'ultima esamina in definitiva le relazioni che sono state licenziate dalle commissioni e quest'ultime incidono in modo determinante su ciò che tale istituzione concretamente fa. Dunque, a livello di Unione Europea, si svolge certo un'attività di programmazione generale dei lavori delle tre istituzioni Parlamento, Commissione e Consiglio, in particolare attraverso il programma legislativo e di lavoro della Commissione Europea, che però il Parlamento esamina e approva con risoluzione. Dunque, il Parlamento tendenzialmente non è costretto ad esaminare nulla che non abbia già concorso a definire. Prima di ogni tornata ossia della riunione plenaria del Parlamento Europeo che ha luogo di regola una volta al mese, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi fissa all'ordine del giorno della stessa, in base alle raccomandazioni della Conferenza dei Presidenti di commissione e tenendo conto del programma di lavoro della Commissione europea (art. 137 reg. Parlamento).¹⁸³ Pertanto, a livello di Unione Europea il rapporto è evidentemente unidirezionale cioè l'attività delle commissioni determina ciò su cui l'Assemblea delibera. Più nel dettaglio possiamo dire che, rispetto alle commissioni, nella riunione mensile dei loro Presidenti vengono comunicati innanzitutto quali relazioni legislative e non legislative sono pronte per essere discusse in Assemblea, coordinandosi tra loro sull'ordine di priorità da attribuire. L'elenco viene quindi sottoposto alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, la quale decide per consenso o, se non è possibile, per voto ponderato in base alla consistenza numerica di ciascun gruppo. Inoltre, l'Assemblea, all'inizio della tornata approva a maggioranza il suo ordine del giorno che può essere modificato in quella sede su proposta di una commissione, di un gruppo politico o almeno 40 deputati.¹⁸⁴ pertanto ogni commissione detiene una ulteriore arma per incidere su tale documento.¹⁸⁵ Questa capacità di condizionamento delle commissioni nei confronti della programmazione dei lavori in Assemblea, non si riscontra oggi negli altri due ordinamenti esaminati in cui le relazioni tra potere esecutivo e legislativo sono basate sul rapporto di fiducia e su una forte interdipendenza delle attività ossia nel Regno Unito e in Italia.

1.2.2. LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI NEL PARLAMENTO BRITANNICO E ITALIANO

Nella Camera dei Comuni del Regno Unito i *select committees* godono di un'ampia autonomia nel programmare i propri lavori indipendentemente dall'Assemblea. L'unico strumento di coordinamento

¹⁸² Corbett R., F. Jacobs, Shackleton M., *The European Parliament*, cit., p. 194

¹⁸³ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.410

¹⁸⁴ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.411

¹⁸⁵ Corbett R., F. Jacobs, Shackleton M., *The European Parliament*, cit., p. 194

tra i due livelli organizzativi è dato dalla facoltà delle commissioni permanenti di presentare le loro relazioni in una o più delle venti sedute per sessione individuate dallo Speaker all'inizio di ogni sessione. La selezione delle relazioni è operata dal *Liaison Committee*. Le attività dei *select committees* restano confinate alla sede della commissione e non incidono sui tempi di lavoro dell'Assemblea. Il Governo, invece, essendo soggetto controllato è estromesso dalla programmazione dei lavori di queste commissioni, scelta assolutamente ragionevole e volta a garantire un controllo indipendente anche nei tempi.¹⁸⁶ La forma di governo parlamentare, o meglio il vincolo fiduciario che lega il Governo con il Parlamento, ha effetti anche nella programmazione dei lavori in Assemblea e nell'attività delle commissioni. Tramite gli interventi normativi del 1997 e del 2004, riguardanti gli *standing orders* della Camera dei Comuni, sono state introdotte norme volte a rendere più certi, a vantaggio del Governo, i tempi di svolgimento delle diverse fasi del procedimento legislativo, in particolare dalla fase in commissione a quella in cui si presenta la relazione all'Aula, al dibattito sugli emendamenti proposti dalla Camera dei Lords alla chiusura della terza lettura. Quanto agli strumenti di programmazione dell'assemblea vi è un programma dei lavori settimanale che è appannaggio del governo e di rimando della maggioranza parlamentare. Il raccordo tra Governo, Assemblea e Commissioni nel procedimento legislativo, dato che i *public bill committees* sono commissioni speciali, può aversi naturalmente soltanto una volta che questi ultimi sono stati istituiti ossia al termine della seconda lettura. Non può essere stabilita una programmazione coordinata delle attività tra Assemblea e *public bill committees* poiché questi non hanno la caratteristica della permanenza, ma sono istituiti *ad hoc* e quindi vengono meno con l'approvazione del disegno di legge. Gli *Standing Orders* non fissano termini per l'esame in sede referente che quindi potrebbe protrarsi indefinitamente. Spesso poi nonostante componenti del governo ne siano membri, nei *public bill committees* l'ostruzionismo dell'opposizione è un fenomeno tutt'altro che infrequente, agevolato anche dal fatto che in via generale non vi sono limiti per la durata degli interventi in queste sedi e sono spesso presentati una cospicua mole di emendamenti.¹⁸⁷

Nel Parlamento britannico troviamo tre strumenti essenziali per la garanzia dei tempi certi per l'esame parlamentare dei provvedimenti del Governo. Il primo è la chiusura del dibattito che si può utilizzare solo in Assemblea; mentre, la cosiddetta ghigliottina o contingentamento dei tempi e la mozione di programmazione sono entrambi azionabili in commissione. Il Governo, quando in commissione, se la fase dell'esame si protrae per un tempo maggiore rispetto a quello preventivato, ha la possibilità di presentare in Aula una mozione per il contingentamento dei tempi in commissione. La mozione può

¹⁸⁶ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p. 416

¹⁸⁷ Blackburn R., Kennon A., *Parliament*, cit., p. 407

essere emendabile e discussa per non più di tre ore e deve essere approvata dal *plenum*.¹⁸⁸ Tale strumento limita molto sia l'attività della commissione, prevedendo il termine ultimo per l'esame del *bill*, scaduto il quale quest'ultimo sarà deferito all'Assemblea automaticamente, sia il numero di sedute che deve essere svolto e la loro durata. La mozione di programmazione, invece, è uno strumento più flessibile perché se adoperato nei confronti delle commissioni, una volta fissato il termine dei loro lavori, rimette ad esse la decisione di quei profili rigidamente dettagliati dalla mozione ghigliottina.¹⁸⁹ Si tratta però di un vero strumento di programmazione dei lavori in quanto, una volta approvata alla fine della seconda lettura, definisce per ciascuna fase del procedimento i termini che devono essere osservati. Il potere di organizzare nei dettagli i lavori della commissione in modo da rispettare il termine prefissato è assegnato ad una sottocommissione *ad hoc* che è formata dal Presidente della commissione e da altri sette membri scelti dallo Speaker. Pertanto, il contingentamento dei tempi delinea un procedimento fortemente limitativo delle scelte per la commissione, a cui l'Assemblea impone tempi e modalità di organizzazione dei lavori; con la mozione di programmazione, invece, si instaura un proficuo interscambio tra commissione e Aula che trova il suo perno nella sottocommissione per la programmazione. Quest'ultima, infatti, è l'istituto usato per la gran parte dei Bill. Dunque, per la programmazione dell'attività legislativa, la Camera dei Comuni non utilizza uno strumento generale come il calendario dei lavori, ma si basa su una programmazione caso per caso a seconda del disegno di legge.

Come già esaminato, le commissioni del Parlamento italiano hanno avuto un ruolo predominante, almeno fino all'introduzione del metodo della programmazione dei lavori nei regolamenti di entrambe le Camere del 1971, ma sostanzialmente fino ai primi anni '90; ma, poi, assolutamente sottomesse alle decisioni del Governo e della sua maggioranza nel Parlamento del maggioritario. Anche nell'ordinamento italiano è difficile raggiungere un equilibrio nel rapporto tra Governo e commissioni, sbilanciato da una parte e poi dall'altra e che si risolve sempre in un gioco a somma zero per uno dei due attori. La programmazione dei lavori si basa su strumenti quali, il programma, il calendario dei lavori e l'ordine del giorno di seduta. Tra questi, il calendario assume senz'altro un maggior peso¹⁹⁰: al suo interno sono dettagliati il numero e le date delle singole sedute con i relativi argomenti da trattare. Anche dopo il 1971 però, nonostante l'istituzione della Conferenza dei capigruppo, il principio unanimistico su cui si basava la modalità di funzionamento delle Conferenze nelle due Camere consentiva solo l'adozione di calendari a corto raggio o soltanto la definizione dell'ordine del giorno seduta per seduta alla Camera e quindi, l'assenza di meccanismi di garanzia

¹⁸⁸ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p. 418

¹⁸⁹ *Ibidem*

¹⁹⁰ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 199

nell'attuazione di quest'ultimo, come il contingentamento dei tempi, non ha comportato una vera svolta. Venivano iscritti nel calendario dei lavori soltanto i disegni di legge in stato di relazione, ossia quelli dei quali la commissione competente in sede referente aveva terminato l'esame su cui era pronta a riferire in assemblea.¹⁹¹ Dunque, per la programmazione dei lavori nelle due Camere, la decisione veniva assunta dall'organo deputato alla programmazione delle varie commissioni, cioè l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi¹⁹²: la decisione riguardava non solo i tempi di esame dei provvedimenti, ma anche su quali di essi dovesse essere avviato il procedimento legislativo. Le commissioni, quindi, erano titolari di fatto di poteri relevantissimi anche nel procedimento dei procedimenti cioè quello della programmazione.¹⁹³ Il punto di svolta è poi avvenuto grazie a due fattori: l'introduzione del contingentamento dei tempi, che prevede per i disegni di legge iscritti nel calendario dei lavori la specificazione dei tempi di esame ed eventualmente il momento di conclusione dello stesso; il secondo fattore di mutamento è stato l'introduzione del maggioritario con le leggi elettorali del 1993 e 2005, che si basava su una formula proporzionale ma con effetti maggioritari e dalla valorizzazione dei programmi delle coalizioni, che godevano di una più chiara investitura popolare, che "costringe" il governo ad attuare quel programma nel termine della legislatura. Di qui la necessità di accrescere il peso del governo nella programmazione dei lavori.¹⁹⁴ Il quadro di riferimento in Italia lo troviamo nei regolamenti delle due Camere: in base all'art. 24, comma 2, reg. Camera, il calendario dei lavori deve essere predisposto sulla base delle indicazioni del governo e dei gruppi; mentre, è previsto il termine per l'esame in commissione in genere di due mesi, quasi sempre inosservato, dimezzabile in caso di dichiarazioni di urgenza e che si riduce a quindici giorni per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, considerati gli effetti che conseguono la loro mancata conversione, ovvero la perdita degli effetti *ex tunc*.

Le commissioni, dunque, operano oggi in una condizione di forte incertezza quanto ai tempi effettivi a loro disposizione per l'esame dei provvedimenti.¹⁹⁵ Tali organi devono prevedere una programmazione dei lavori tramite l'adozione di un programma e un calendario, stabilito dal rispettivo Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi e più raramente dal Governo al fine di assicurare l'esame in via prioritaria dei progetti di legge e degli argomenti compresi nel programma del calendario dei lavori dell'Assemblea. Oggi, la programmazione delle commissioni risulta essere vincolata da quella dell'Assemblea che risulta di fatto arbitraria o meglio, non definita sulle reali capacità delle commissioni di concludere l'esame in tempo per la discussione in

¹⁹¹ Lupo N., *Il ruolo del Governo nelle commissioni parlamentari*, in Studi pisani sul Parlamento III, Pisa, 2009, p. 138

¹⁹² Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.425

¹⁹³ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 199

¹⁹⁴ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.426

¹⁹⁵ Ibidem

Assemblea.¹⁹⁶ Così le commissioni finiscono per definire generalmente un calendario settimanale¹⁹⁷ che dipende dall'avvio delle convocazioni secondo gli spazi lasciati liberi dall'Assemblea. Infatti, come già detto, nell'ordinamento italiano non è ammessa la convocazione contestuale delle commissioni e dell'Aula quando in quest'ultima sono previste votazioni. Sebbene le norme regolamentari impongano una significativa riserva di tempo per lo svolgimento dell'istruttoria legislativa, vi sono stati frequenti casi di riduzione dei tempi di esame in Commissione. In particolare, ciò si è verificato quando la Conferenza dei presidenti di gruppo ha inserito un provvedimento nel programma o nel calendario dei lavori dell'Aula benché la commissione competente non ne avesse concluso l'esame, né fossero decorsi i due mesi previsti dal Regolamento. In questi casi, l'inserimento nel programma o nel calendario è avvenuto apponendo la clausola «ove concluso dalla Commissione». Questa formula mira a rendere evidente che la calendarizzazione è subordinata ad una condizione sospensiva, quella appunto della tempestiva conclusione dell'esame in sede referente. In particolare, quando il progetto di legge non risulta concluso dalla commissione prima del decorso del termine minimo, in assenza di deliberazione unanime ed al di fuori delle deroghe espressamente previste, ne consegue il rinvio nel calendario dei lavori d'Aula. Nei fatti, tuttavia, l'utilizzo di tale clausola, pur non avendo natura vincolante, ha avuto un effetto di accelerazione sul procedimento in commissione, costituendo un fattore di sollecitazione molto forte a concludere i lavori. D'altra parte, la contrazione dei tempi di esame dei provvedimenti in commissione ha naturalmente prodotto i suoi effetti su tutte le fasi dell'istruttoria legislativa, a partire dall'acquisizione dei pareri delle altre commissioni. Si è verificato, infatti, in alcuni dei casi nei quali l'esame in commissione si è ridotto a sole una o due sedute, che le commissioni chiamate ad esprimersi in sede consultiva non abbiano potuto, data la ristrettezza dei tempi, formulare il prescritto parere.

2. LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA FUNZIONE LEGISLATIVA

Volendo esaminare le modalità di esercizio della funzione legislativa e di controllo da parte delle commissioni parlamentari, è opportuno richiamare una questione, già anticipata, che rinvia alla forza dei sistemi di commissioni ovvero se le stesse commissioni permanenti siano abilitate a svolgere entrambe le funzioni o se queste siano assolte da commissioni distinte.

La scelta operata dai vari ordinamenti, sembra sia stata dipesa anche dalla forma di governo. Un primo modello lo possiamo rinvenire nella Camera dei Comuni Del Regno Unito. La forma di governo parlamentare britannica fa sì che il Parlamento abbia il potere di controllare l'azione del Governo e intervenire nel procedimento legislativo, ma solo in funzione di una eventuale correzione o integrazione alla proposta dell'Esecutivo. Pertanto, il Parlamento, e quindi le commissioni, non

¹⁹⁶ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 203

¹⁹⁷ Lupo N., *Il ruolo del Governo nelle commissioni parlamentari*, cit., p. 137

esprimono un indirizzo politico autonomo o alternativo a quello del Governo e quindi non vi è la necessità di svolgere sia la funzione di controllo che quella legislativa. Nella formazione delle leggi, si prevede un potere di iniziativa in capo ai parlamentari, ma in via principale, è l'Esecutivo che presenta disegni di legge che esprimono l'indirizzo politico del programma di Governo. Dunque, i *select committees* svolgono la funzione di controllo nei confronti dell'Esecutivo; mentre altre, tra cui, il *Committee of the Whole* partecipano al procedimento legislativo. Era così anche prima della creazione del sistema di *select committees* nel 1979, ciò che è cambiato riguarda solo l'assetto ossia l'organizzazione del sistema e il numero delle commissioni di controllo ora tutte permanenti, speculari all'organizzazione ministeriale ma la separazione funzionale è rimasta.¹⁹⁸

In Italia si sono già evidenziati a più riprese i problemi di una simile opzione per un modello di commissioni estremamente autonomi e forti, formalmente titolari di entrambe le funzioni.¹⁹⁹ L'esito è stato lo spostamento in via di fatto dell'attività delle commissioni quasi interamente su una funzione, a scapito dell'altra. Per le commissioni del Parlamento europeo, il problema per ora non si è posto: sono forse le strutture più permanenti di queste istituzioni insieme ai gruppi. Al momento vi è una coincidenza di funzioni.

2.1 I POTERI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

L'iniziativa legislativa è un altro fattore che consente di distinguere ordinamenti basati sulla separazione tra poteri e quelli fondati sul rapporto fiduciario tra Legislativo ed Esecutivo: nei primi il Governo è fortemente escluso dall'iniziativa legislativa, a cui prende parte solo in via informale tramite qualche parlamentare che presenta un progetto di legge desiderato; nei secondi, invece, il Governo è un attore decisivo nel procedimento legislativo in quanto può lui stesso presentare un disegno di legge che nella maggior parte dei casi diventano poi leggi. Northon e Olson hanno rilevato che nelle forme di governo parlamentari vige la cosiddetta “*90% rule*”²⁰⁰ che definisce sia la percentuale media di iniziative legislative del Governo, sul totale di quelle presentate, sia il tasso di successo delle stesse, garantendo così all'Esecutivo la possibilità di attuare il proprio programma. In generale, l'iniziativa legislativa parlamentare, in alcuni Stati titolare del potere è un soggetto collettivo come un gruppo parlamentare o una commissione permanente. In quest'ultimo caso tale potere contribuisce a rafforzare il peso delle commissioni nei confronti dell'Esecutivo, ma negli ordinamenti considerati, le commissioni sono prive di questa facoltà. Nel Parlamento europeo, possono presentare

¹⁹⁸ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.78

¹⁹⁹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.78

²⁰⁰ V.Olson D.M., Norton P., *Legislatures in Democratic Transition*, in *Journal of Legislative Studies*, 1996, p. 8

delle relazioni di iniziativa all'Assemblea per l'approvazione. Tali relazioni sono di vario tipo: legislative, nelle quali la commissione competente predispone una relazione o un articolato su una materia bisognosa a suo giudizio di regolazione o di una riforma; strategiche, al fine di individuare temi prioritari di cui occuparsi; di risposta a documenti e relazioni presentanti da altre istituzioni europee e relazioni dovute in base al regolamento sullo stato di attuazione del diritto dell'Unione Europea negli Stati membri.²⁰¹

Tuttavia, la situazione è gradualmente cambiata e il lavoro del Parlamento europeo si è ri-orientato sullo svolgimento a tempo pieno della funzione legislativa e di controllo, ponendo limiti alle relazioni di iniziativa legislativa, per evitare che queste occupassero troppo tempo all'Assemblea. Oggi i limiti sono di natura quantitativa, ma anche di contenuto: non si può presentare una relazione se non sono decorsi almeno dodici mesi dall'esame di una relazione su una proposta legislativa riguardante un'analogia materia, così come la necessaria autorizzazione.²⁰² Quest'ultima, proprio per rafforzare l'autonomia delle commissioni, non è più rilasciata dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi, ma da quella del Presidente delle commissioni. Tuttavia, esse devono comunque essere approvate dall'Assemblea.

Il Parlamento europeo è pressoché privo del potere di iniziativa legislativa, lo era senz'altro fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona²⁰³. Oggi l'articolo 225 del TFUE prevede tendenzialmente qualche apertura maggiore. A differenza, infatti del precedente articolo, per presentare una richiesta di proposta legislativa alla Commissione europea, detentrica del monopolio dell'iniziativa dell'Unione, ora si richiede un *quorum* aggravato nell'approvazione della relazione di iniziativa legislativa, pari alla maggioranza assoluta, il che sembra evidenziare un diverso peso della deliberazione.²⁰⁴ Dunque, nel caso del Parlamento europeo, la questione non è se le commissioni possano o non possano considerarsi titolari di un potere di iniziativa legislativa, quanto se tale potere possa essere riconosciuto in assoluto in capo all'Istituzione. In caso di risposta affermativa, sembra potersi ravvisare proprio nelle commissioni e non nei singoli parlamentari la titolarità di una facoltà di attivazione.²⁰⁵

Un caso di iniziativa legislativa di commissione per quanto rimasto isolato, essendo queste commissioni formalmente prive di tale potere, è quello di un *select committee* della Camera dei Comuni, quello sulla pubblica amministrazione che nel 2004, nell'ambito di uno studio sulla necessità

²⁰¹ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, cit, p. 156

²⁰² Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.444

²⁰³ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, cit., p. 266

²⁰⁴ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.445

²⁰⁵ *Ibidem*

di riformare la legislazione di settore, ha redatto un proprio *bill* sull'amministrazione (*civil service*) e sui poteri dell'Esecutivo. Inoltre, nello stesso anno, è stato riconosciuto ai *select committees* di esaminare gli schemi di disegni di legge presentati dal Governo, quindi prima che l'atto venga presentato ufficialmente all'Aula. Al termine di questo esame la commissione incaricata approva una o più raccomandazioni al Governo proponendo eventuali modifiche di forma. Ciò è stato considerato come strumento di miglioramento della qualità della legislazione. Dunque, i *select committees*, sono esclusi dal procedimento legislativo vero e proprio, ma si trovano poi nell'esercizio di funzioni a metà strada tra legislazione e controllo.

2.2 LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA SEDE REFERENTE

L'identificazione dell'esame in commissione dei disegni di legge come fase autonoma nell'ambito del procedimento legislativo, non da tutti considerata tale invero, si deve all'elaborazione dottrinale di Elia²⁰⁶, proprio facendo leva sui poteri di cui sono dotati questi organi, ed è stata successivamente sviluppata mediante la generale valorizzazione della parte parlamento del procedimento legislativo.²⁰⁷ Le commissioni in sede referente del Parlamento italiano ed europeo sono dotate di poteri tali da incidere fortemente sul contenuto dei disegni di legge loro assegnati. Nel Parlamento italiano, l'istruttoria legislativa è costituzionalmente necessaria: l'art. 72 Cost. introduce un obbligo di esame preventivo dei disegni di legge in commissione. Da un punto di vista procedurale, nei tre ordinamenti esaminati, le commissioni in sede referente, a seguito della prima lettura, possono emendare le parti della proposta che sono state modificate dall'altra Camera, o per le commissioni del Parlamento europeo, nella seconda lettura della procedura legislativa ordinaria, è possibile emendare la posizione adottata dal Consiglio in prima lettura²⁰⁸. Inoltre, nell'Unione Europea e nel Regno Unito, una volta convocato il comitato di conciliazione, l'attività referente della commissione termina. In Italia, anche se la *navette* tra Camera e Senato può durare all'infinito, per ogni nuova lettura che un ramo del Parlamento compie, la commissione in sede referente è nuovamente convocata, con i limiti di intervento sul testo sopra citati. L'atto con cui prende avvio l'esame in sede referente è la presentazione del disegno di legge in questione da parte del Presidente che nomina quindi un relatore, con eccezione dei *public bill committees* inglesi, dove il Presidente di commissione si configura come Presidente-relatore.²⁰⁹ Anche in Italia vi è questa opzione per i disegni di legge politicamente più significativi; mentre nel Parlamento europeo è una decisione solo formalmente

²⁰⁶ Elia L., *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, cit., p. 42

²⁰⁷ Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p.689

²⁰⁸ Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G., *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, in Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi, giugno 2018

²⁰⁹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.470

presidenziale poiché la scelta del relatore è rimessa a lunghe negoziazioni tra gruppi e al Presidente non rimane che ratificare l'accordo raggiunto. La fase istruttoria propriamente detta²¹⁰ consiste nell'acquisizione di elementi conoscitivi tramite documenti o audizioni, potere già garantito alle commissioni. Nel Parlamento europeo, al contrario di quanto detto per la programmazione dei lavori, le tre istituzioni dialogano costantemente per la fase istruttoria: la Commissione e il Consiglio possono partecipare alle sedute delle commissioni e rispondere ad eventuali domande. Inoltre, gli stessi funzionari della Commissione o rappresentanti del Consiglio possono prendere la parola nelle commissioni del Parlamento europeo per illustrare la posizione dell'istituzione o fornire eventuali informazioni²¹¹.

Il caso italiano, invece, presenta tutte le garanzie necessarie per svolgere un'istruttoria articolata e approfondita. Se dobbiamo valutare però l'efficacia, questa lascia molto a desiderare e infatti, si è parlato di un fallimento dell'istruttoria legislativa²¹², non dovuto tanto ai contenuti delle previsioni quanto ai tempi riservati ad essa. L'istruttoria dovrebbe agevolare il lavoro dell'Assemblea e dovrebbe comunque concludersi due giorni prima della data stabilita nel calendario per l'iscrizione del progetto all'ordine del giorno dell'Assemblea.

La disciplina regolamentare relativa all'esame dei progetti di legge in Commissione è alla Camera evidentemente più dettagliata e a contenuto significativamente più operativo rispetto a quella corrispondente nel Regolamento del Senato. La disposizione regolamentare che si impone quale dato normativo di primario interesse è senz'altro l'art. 79 del Regolamento della Camera dei Deputati, così come modificato in occasione della riforma del 1997, al quale si riconosce il pregio di aver scandito, e nel tempo e nello spazio del momento procedurale in Commissione, le fasi interne all'esame in sede referente, ove tecnicamente si colloca l'istruttoria legislativa. L'art. 79, comma due, Reg.Cam., individua tre passaggi cardine del procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente: l'esame preliminare con l'acquisizione dei necessari elementi informativi, la formulazione del testo degli articoli e la deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea.

Quanto, invece, alla puntuale individuazione del perimetro procedurale in cui essa si colloca, all'interno della Commissione competente per il merito del progetto assegnato, devono prendersi in considerazione tanto la fase dell'esame preliminare quanto quella di formulazione del testo degli articoli, la prima sua sede naturale, la seconda luogo in cui l'attività istruttoria si declina più specificatamente in termini di informata valutazione degli interessi sostanziali coinvolti, attraverso

²¹⁰ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 255

²¹¹ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, cit., p. 162

²¹² Lupo N., *Per l'armonizzazione delle regole della Camera e Senato*, in *Per far funzionare il Parlamento*, a cura di A.Manzella, F.Bassanini, Bologna, 2007, p. 61

la selezione degli emendamenti e la definizione compiuta del c.d. testo base. L'esame preliminare è la sede designata dell'istruttoria legislativa in cui reperire tutti gli elementi conoscitivi ed informativi utili non solo alla definizione del testo degli articoli, ma anche alla valutazione della stessa opportunità di un intervento legislativo sulla materia sottoposta all'esame della Commissione. Nel secondo momento procedurale interno alla fase in Commissione, ovvero quello di formulazione del testo si riconosce il *proprium* dell'attività referente nel procedimento legislativo,²¹³ ciò in quanto essa non è limitata ad una attività di consulenza nei confronti dell'assemblea, magari proseguita durante il dibattito in aula, ma comprende la facoltà di formulare delle proposte che non vengono presentate all'assemblea stessa come emendamenti al testo originario del disegno di legge; tali proposte, infatti, per il tramite degli emendamenti approvati in commissione, vengono incorporate nel testo che sarà sottoposto all'esame del collegio più grande: si dà alla commissione in sede referente la possibilità di partecipare, nella condizione più favorevole, alla precostituzione del contenuto dell'atto legislativo non solo quindi per via documentale, vale a dire tramite la ricostruzione di un impianto istruttorio, ma anche attraverso un intervento testuale positivo²¹⁴. Nell'ambito della fase d'Aula, l'organismo che qui viene in rilievo è, alla Camera, il Comitato dei nove, organo interno alla Commissione, previsto dall'art. 79 del Regolamento della Camera, il cui corrispettivo al Senato è rappresentato dalla c.d. Sottocommissione dei sette, la cui istituzione è invece contemplata all'art. 43 del Regolamento del Senato, ma che, a differenza del primo, ha fatto presto a cadere in desuetudine. Il Comitato dei nove funge da tramite tra la Commissione e l'Assemblea, ragion per cui si è assistito alla stabilizzazione nell'ambito del procedimento d'Aula di veri e propri spazi di continuità istruttoria, sebbene connessi limitatamente all'esame dei nuovi emendamenti e degli articoli aggiuntivi presentati direttamente in Assemblea. Un'importante funzione di presidio della qualità e, in via strumentale a questa, un ruolo istruttorio del tutto peculiare si riconosce, alla Camera, al Comitato per la legislazione: organo consultivo specializzato delle Commissioni permanenti, con compiti di consulenza tecnica sia di natura obbligatoria che eventuale e, per questo, solo potenzialmente estesi a tutta la produzione legislativa che in essa si realizza; ciononostante, in nessun caso con efficacia vincolante per la Commissione ricevente.

Come anticipato, una delle fasi più importanti del procedimento legislativo in commissione è quella della formulazione degli articoli del disegno di legge o l'approvazione degli emendamenti. Nelle commissioni del Parlamento italiano questa fase avviene, come prescritto dai Regolamenti, sotto la supervisione del relatore in un comitato ristretto. Prima di passare all'ordine delle votazioni, un punto

²¹³ Elia L., *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, cit., p. 70

²¹⁴ Ivi, p. 68-69

fondamentale ai fini della caratterizzazione del procedimento decisionale è dato dall'individuazione, tra le diverse opzioni concorrenti, della proposta di partenza²¹⁵ nonché dalla scelta del c.d. "testo guida". In particolare, la commissione può decidere il testo su cui svolgere l'esame: può predisporre un testo unificato, in caso di concorso di più testi sullo stesso oggetto, oppure scegliere uno tra quelli presentanti come testo base; le alternative a quest'ultimo dovranno essere formulate come proposte di emendamento.

In una prospettiva comparata, con riferimento agli ordinamenti qui presi in esame, possiamo individuare criteri diversi per l'individuazione del testo che farà da base per l'esame in Assemblea; la proposta iniziale, cui sono allegati e riproposti come tali gli emendamenti fatti propri dalla Commissione o il testo risultante dall'esame in Commissione. In realtà, vi è un terzo criterio ovvero quello della proposta presentata dal Governo rinvenibile nell'ordinamento della V Repubblica francese. In quest'analisi ci soffermeremo sui primi due criteri. La scelta di un criterio piuttosto che un altro non discende tanto dagli equilibri dettati dalla forma di governo, quanto dalla forza del sistema delle Commissioni nel procedimento legislativo. Il primo modello lo rinveniamo nel sistema statunitense, ma anche in Italia per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge. In questo caso l'attività della commissione si esplica nel "riferire" all'Assemblea sul contenuto del progetto di legge iniziale con la presentazione di emendamenti, non procedendo, quindi, all'elaborazione di un nuovo testo, secondo quanto previsto solo dal regolamento del Senato. Seppur, in tal modo, sembrerebbe rafforzata l'iniziativa legislativa e ridotto il ruolo delle commissioni nella predisposizione del disegno di legge, in realtà la commissione dovrà comunque svolgere un'efficace attività istruttoria e preparatoria determinante ai fini della decisione finale. Il secondo modello è tipico delle forme di governo parlamentari. Infatti, lo troviamo sia nell'ordinamento italiano che nella Camera dei Comuni del Parlamento di Westminster come in altri Paesi Europei. Qui, il dibattito in Assemblea si apre sul testo elaborato dalla Commissione che potrebbe essere approvato così come presentato senza ulteriori modifiche. Ciò determinerebbe un fortissimo ruolo delle Commissioni in sede referente. Oltretutto, in Italia, questo principio viene applicato non solo in prima lettura, ma anche ma anche nel caso in cui il testo sia già stato approvato dall'altro ramo del Parlamento²¹⁶

²¹⁵ Piccirilli G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, aprile 2009, p. 34

²¹⁶ Solo al Senato è prevista una qualche forma di "tutela" del testo trasmesso dalla Camera: in Assemblea si voterà comunque per confermare l'eventuale soppressione di articoli presenti nel testo trasmesso e eliminati nel corso dell'esame in sede referente, nonché (ove il provvedimento sia in terza lettura) per confermare l'espunzione di articoli previsti nel testo deliberato in prima lettura dal Senato, soppressi alla Camera e non reintrodotti in Commissione, in Piccirilli G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 38

Sul testo scelto, poi, è possibile presentare emendamenti da parte del Governo, del relatore e di qualsiasi parlamentare. Il Presidente di commissione fissa il termine entro cui è possibile presentare emendamenti e stabilisce la loro ammissibilità. La discussione e votazione degli articoli non è improntata ai rigidi schemi seguiti in Assemblea, ma si consente una certa flessibilità, potendosi anche ritornare su articoli già esaminati. Alla Camera sono previsti meccanismi di razionalizzazione dei tempi come la segnalazione di emendamenti da parte dei gruppi, in modo da limitare la discussione. Al Senato, invece, si procede alla discussione dei singoli articoli solo se a questi sono stati presentati emendamenti. È importante sottolineare in questa fase la presenza del Governo, il quale può presentare emendamenti, ma vi è la necessità che esprima, così come il relatore, il parere sui vari emendamenti proposti. Discussi e votati solo gli emendamenti presentati si approva poi il testo risultante nel suo complesso. Nel Parlamento europeo non si procede alla formazione di un testo. Quest'ultimo, che viene fornito dal proponente, la Commissione europea, non può essere modificato né dalla commissione di merito né dall'Aula. L'esito dell'esame delle commissioni in sede referente in prima lettura è quello di approvare una relazione contenente la proposta di risoluzione per l'Assemblea e gli eventuali emendamenti approvati. L'attività delle commissioni in sede referente si esaurisce solo con la fine della procedura legislativa ordinaria. Una volta approvata la posizione del Parlamento, il Presidente e il relatore della commissione seguono la fase preliminare dell'adozione della posizione del Consiglio e controllano che questa istituzione e la Commissione europea diano seguito agli impegni da loro assunti nei confronti del Parlamento europeo sulla proposta. Se la procedura legislativa ordinaria prosegue, in quanto il Consiglio non ha approvato la posizione del Parlamento, nella seconda lettura il Parlamento ha tempi limitati. L'oggetto dell'esame in commissione e la posizione del Consiglio che si compone di emendamenti alla proposta della commissione europea. Contrariamente alla prima lettura la procedura in commissione e ora improntata alla massima rapidità. Il Consiglio deve illustrare la sua posizione davanti alla commissione. Rispetto alle osservazioni formulate dalla Commissione e dal Consiglio, il relatore può formulare emendamenti di compromesso che le recepiscano. La fase referente in seconda lettura si conclude quindi con l'approvazione di una raccomandazione che propone di approvare emendare o respingere la posizione del Consiglio (art. 63 reg. PE). A questo, se il Parlamento in seconda lettura ha approvato degli emendamenti alla posizione del Consiglio e se quest'ultimo ne approva solo alcuni si convoca il comitato di conciliazione. A quest'ultimo di norma partecipano il presidente e il relatore della commissione di merito, ma nel complesso la commissione non opera più in sede referente. Data la diversità strutturale degli attori istituzionali che vi partecipano e il forte grado di pluralismo dell'ordinamento europeo, la procedura legislativa ordinaria può essere vista come orientata passo

dopo basso a definire un compromesso e a ricomporre vedute diverse.²¹⁷ Tra una lettura e l'altra si svolge un'intensa attività negoziale oggi riconosciuta nei trattati. In base all'articolo 295 del TFUE le tre istituzioni europee possono concludere accordi Inter istituzionali che possono assumere carattere vincolante. Questi accordi rappresentano oggi il cuore del procedimento legislativo europeo e che hanno condotto ad uno straordinario rafforzamento delle commissioni del Parlamento europeo. Alle negoziazioni interistituzionali, che si svolgono durante e dopo ciascuna lettura, infatti, partecipa una delegazione della commissione di merito la cui attività segue il mandato conferito dal plenum della commissione. L'eventuale accordo che si conclude in prima o in seconda lettura deve essere approvato dall'Assemblea del Parlamento europeo previa consultazione della commissione competente.

2.3 LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA SEDE REDIGENTE

Ad eccezione del Regno Unito, nel Parlamento italiano ed europeo le commissioni permanenti possono lavorare in sede redigente. Rispetto alla fase referente, le commissioni sono dotate di poteri più ampi nella determinazione del contenuto del testo; mentre l'Assemblea si limita ad approvare quest'ultimo senza poterlo emendare²¹⁸. La procedura delle commissioni in sede redigente persegue un obiettivo di celerità procedurale²¹⁹, e/o a seconda dei casi, di blindatura del testo per quanto approvato in commissione.

In Italia la procedura in sede redigente ha conosciuto un'evoluzione, anche travagliata, con diverse modifiche regolamentari: le più importanti sono quelle del 1971, del 1982 e del 1987, alla Camera, e del 1988, al Senato,²²⁰ senza però riuscire a ridurre i tempi del procedimento legislativo. La disciplina ha conosciuto vistosissimi elementi di differenza tra Camera e Senato, oggi attenuate dalla riforma del 2017. Al Senato, oggi, la sede redigente costituisce un procedimento intermedio tra la sede referente e la sede deliberante, che sin dall'inizio viene scelto dal Presidente di Assemblea e che affida all' Aula la votazione degli articoli e la votazione finale. E' sempre ammissibile la rimessione in Assemblea. Alla Camera, la sede redigente è disegnata come una sorta di sub procedimento all'interno della sede referente e ciò fa parlare in quel ramo del Parlamento di una referente rafforzata²²¹. E l'assemblea dopo la discussione generale a decidere di affidare alla commissione la definizione degli articoli riserva riservandosi il voto sugli stessi e il voto finale. Il parere espresso dalle commissioni filtro non comporta, in teoria, automaticamente la rimessione in Assemblea, ma apre un'ulteriore fase

²¹⁷ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.483

²¹⁸ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 272

²¹⁹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.78

²²⁰ Traversa S., *Commisisoni in sede reidgente*, in *Rassegna Parlamentare*, 2008

²²¹ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 272

in aula in cui sempre con ordine del giorno questa è chiamata a decidere se seguire o meno tali pareri. Per quanto riguarda i lavori in commissione si applica le medesime regole previste per l'esame in assemblea, quindi è necessaria la presenza del governo e della metà più uno dei componenti, con accertamento che al Senato avviene obbligatoriamente all'inizio di ogni seduta e alla Camera solo in occasione del voto finale.²²²

Il ricorso alla sede redigente è sempre stato assai scarso ed è pressoché scomparso nelle ultime legislature. La riforma del regolamento del Senato del 2017 ha tra i suoi obiettivi quello di recuperare questo ruolo decisivo delle commissioni nel procedimento legislativo, con l'assegnazione preferenziale dei disegni di legge alle commissioni permanenti in sede deliberante o redigente. Su questo intervento però vi sono pareri discordanti. Si sostiene che l'apertura al decentramento sembra rispondere all'esigenza di razionalizzazione dei tempi del procedimento legislativo in direzione favorevole tanto alla guida politica quanto all'opposizione: infatti, da un lato, il percorso in Commissione potrebbe consentire al Governo di sfuggire alle tecniche ostruzionistiche senza dover ricorrere a eventuali espedienti e, dall'altro, le minoranze vedrebbero accresciuto nei collegi ristretti il proprio potenziale negoziale, dovendo elevare i termini della discussione che, nelle più recenti esperienze, hanno prodotto riscontri ben poco significativi. Di contro, dinanzi alla permanenza dei vincoli costituzionali alla approvazione in sede decentrata, con un sistema politico sempre più tripolare, si potrebbe veder vanificare qualsiasi ipotesi razionalizzatrice, stante la possibilità per esigue minoranze di rimettere l'esame all'Assemblea. Allo stesso tempo, si accompagna alla pretesa residualità della sede referente, la possibilità per la Conferenza dei Capigruppo di fissare tempi per la conclusione dei lavori di Commissione, in vista dell'inserimento del tema nella programmazione dei lavori di Assemblea.²²³

Oggi una procedura in sede redigente è prevista nel Parlamento europeo che, anche in questo caso, mostra di attingere alle tradizioni parlamentari comuni degli Stati membri fondatori. Fino al 2002 si prevedevano due distinte procedure, quella senza relazione che prevedeva l'approvazione del testo predisposto dalla commissione senza emendamenti, ma con dibattito in modo da illustrare le previsioni della proposta, normalmente a contenuto altamente tecnico; e la procedura senza dibattito su proposta della commissione competente.²²⁴ Nel 2002 le procedure sono state unificate nella cosiddetta procedura in Aula senza emendamenti e senza discussione che dal 2009 è obbligatoria per le relazioni di iniziativa ossia per quelle redatte su input autonomo della commissione competente per materia.²²⁵ In sintesi, tale procedura si avvia con il consenso da parte della commissione di merito

²²² Ibidem

²²³ Carboni A., Magalotti M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in federalismi.it

²²⁴ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.495

²²⁵ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, cit., p. 164

al momento dell'approvazione del progetto di atto legislativo solo in prima lettura.²²⁶ La proposta legislativa viene iscritta d'ufficio nel progetto di ordine del giorno dell'Assemblea, per una votazione senza emendamenti, quando in commissione si registrano un numero di voti contrari inferiori ad un decimo dei componenti, circostanza che si verifica raramente registrandosi di solito un ampio consenso. Il vero ostacolo a questa procedura si riscontra in Assemblea quando i parlamentari si dimostrano inclini a rinunciare al loro diritto di emendamento. Questa procedura però, secondo la dottrina, ha comunque dato effetti positivi riuscendo a garantire un *iter* rapido alle proposte legislative meno controverse ed essendo usata in modo piuttosto frequente. Anche in questa circostanza colpisce la piena indipendenza con cui il Parlamento europeo gestisce i suoi tempi e le sue procedure, per esempio prevedendo come regola generale la procedura semplificata in prima lettura, salvo richieste contrarie, senza che Commissione e Consiglio siano interpellati. Quest'ultimi possono naturalmente partecipare ai lavori delle commissioni parlamentari con cui c'è sempre un costante dialogo nelle procedure legislative, ma ciò ha portato sicuramente a un rafforzamento del Parlamento europeo. Le procedure parlamentari restano sostanzialmente impenetrabili da parte della Commissione e del Consiglio.²²⁷

2.4 LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA SEDE DELIBERANTE

Le commissioni in sede deliberante costituiscono un'eccezione già solo dal punto di vista della disciplina. Sono estremamente difficili da incontrarsi nel panorama comparato e tra i paesi considerati solo la costituzione italiana le contempla. In Italia, le previsioni costituzionali nel prefigurare tale istituto, lasciano ai regolamenti parlamentari un ampio ventaglio di opzioni regolative.²²⁸ L'articolo 72 comma 3, prevede infatti la possibilità di deferire l'esame di un disegno di legge alle commissioni, composte proporzionalmente all'Assemblea; i soggetti titolari dei poteri di rimessione in Assemblea, il Governo, un decimo dei componenti della Camera o un quinto dei membri della commissione interessata. Entrambe le Camere hanno provveduto già dal 1948 a regolare le commissioni, rispettivamente in sede legislativa alla Camera, in sede deliberante al Senato, in modo pressoché identico contrariamente alle differenze nella disciplina della sede redigente. Se però una scelta di fondo può ravvisarsi nelle previsioni regolamentari delle due camere essa consiste in generale nel favorire il ricorso alla sede deliberante. Ai casi di riserva costituzionale di Assemblea del quarto comma dell'art.72, si aggiungono oggi quelli dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, disegni di legge di stabilità, disegni di legge comunitaria e leggi rinviata dal Presidente la Repubblica. Certo a questo che sembra un elenco modesto, hanno fatto poi da contraltare l'evolversi della

²²⁶ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.495

²²⁷ *Ibidem*

²²⁸ Traversa S., *Commissioni in sede legislativa o deliberante*, cit., p. 305

legislazione mediante l'ampio ricorso alle deleghe legislative, alla decretazione d'urgenza e la centralità assunta con cadenza annuale rispetto all'attività legislativa ordinaria della manovra finanziaria del disegno di legge comunitaria, che hanno così notevolmente ridotto le possibilità di assegnazione in sede deliberante.²²⁹

Quanto al procedimento da seguire i regolamenti contengono disposizioni più puntuali. Innanzitutto, è possibile distinguere due modalità di attivazione delle commissioni in sede legislativa: a titolo originario cioè nel momento stesso in cui si effettua l'assegnazione del disegno di legge oppure a titolo derivato qualora l'assegnazione sia già avvenuta in altra sede e la si vuole modificare²³⁰. Nel primo caso il Presidente di Assemblea che opta per questo tipo di sede, al Senato, in modo inappellabile, alla Camera, invece, formulando una proposta che deve trovare il consenso dell'Aula. In questo caso la commissione opera sin da subito con un doppio mandato: inizialmente in sede referente e poi deliberante. Nel secondo caso, invece, il procedimento è più complesso ma in ogni caso l'iniziativa deve derivare dalla commissione interessata, che già opera in sede referente o redigente, all'unanimità, al Senato, su richiesta di tutti i gruppi rappresentanti in commissione o di più di 4/5 dei componenti della stessa, alla Camera. Tuttavia, è necessario anche l'assenso del Governo e i pareri delle commissioni filtro e alla Camera i cosiddetti pareri rinforzati. Ciò detto, è sempre possibile per il Governo o per le minoranze revocare l'assegnazione del disegno di legge in tale sede. Si ricorre, infatti, alla sede deliberante per quei disegni di legge sui quali vi è un accordo politico trasversale.

Ai nostri fini, è importante soffermarci sull'effettivo funzionamento del sistema delle commissioni e quindi sul rapporto tra la commissione in sede deliberante e le commissioni chiamate a fornire il loro parere. Gli effetti delle commissioni filtro (commissioni Affari costituzionali e Bilancio, Lavoro e Politiche dell'Unione europea) e di quelle rinforzate (solo alla Camera) sono in egual misura potenziati sia sul disegno di legge nel suo complesso che per eventuali emendamenti o subemendamenti su cui si richieda una loro pronuncia. Quando la commissione in sede deliberante non si adegua a tali pareri, il disegno di legge è rimesso all'Assemblea. Si aggiunge, quindi, un'altra ipotesi di rimessione. Ciò che possiamo rinvenire da questo tipo di procedimento legislativo, è un sistema di commissioni fortemente integrato, in cui nessuna commissione può agire in via autonoma o indipendentemente dalle altre, senza essere "punita".²³¹

A differenza di quanto ci si aspettava, già tra la prima e la decima legislatura (1948-1992) sono stati approvati in commissione un numero elevatissimo di leggi. Ciò non era affatto scontato, considerato

²²⁹ Manzella A, *Il Parlamento*, cit, p. 339

²³⁰ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.502

²³¹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.78

che a partire dal 1947 le sinistre sono state estromesse dal governo e ritenute come opposizioni antisistema, almeno fino alla fine degli anni '70. Le opposizioni furono favorevoli ad allargare il numero dei casi in cui non fosse necessario ricorrere all' approvazione in Aula, trovando nelle commissioni in sede deliberante il luogo in cui fù possibile fare concessioni alla maggioranza, ma al contempo vedere accolte le proprie richieste, a riparo dalla mediatizzazione dello scontro politico dominato dalla *conventio ad excludendum*. Possiamo ricordare come anche leggi importanti per il nostro ordinamento sono state approvate in commissione, per esempio la legge n.241 del 1990 sul procedimento amministrativo. Da una parte, quindi, tramite l'accettazione della sede deliberante tutte le forze politiche hanno dato prova di "lealismo costituzionale"²³², dall'altra, la preferenza per essa da parte delle opposizioni discende dal forte potere negoziale che così veniva loro concesso.

3. LE COMMISSIONI PERMANENTI E LA FUNZIONE DI CONTROLLO

La funzione di controllo è sempre stata una delle funzioni principali del Parlamento. Oggi, appare destinata a raccogliere, tra vecchie e nuove declinazioni, le sfide che i Parlamenti dovranno affrontare nel corso del XXI secolo.²³³ Del resto, è la natura stessa della funzione di controllo che, oltre a renderla in grado di "attraversare trasversalmente"²³⁴ tutte le altre funzioni e i procedimenti parlamentari, le consente di creare quello spazio dialettico attraverso il quale le assemblee rappresentative possono superare i limiti derivanti dalle trasformazioni in atto.

La funzione di controllo fa parte della più ampia sfera dei controlli costituzionali, il cui scopo è di mantenere il governo entro i suoi limiti, prevenire gli abusi di potere e proteggere le libertà fondamentali.²³⁵ Prima di affrontare l'analisi delle modalità di esercizio del controllo parlamentare in commissione negli ordinamenti considerati occorre precisare la questione della titolarità della funzione di controllo, se cioè esso spetti all'intero Parlamento, alle sole opposizioni, o addirittura, come tende a sostenere chi legge il controllo strettamente inserito all'interno del rapporto fiduciario, alla sola maggioranza. La risposta può restare, almeno in questa fase, aperta²³⁶. Sembra, infatti, che, sul piano giuridico-prescrittivo, si sia tenuti ad imputare la funzione all'organo costituzionale tutt'intero, così come si fa per tutte le funzioni parlamentari. Sul piano più strettamente fattuale, invece, va di volta in volta registrato un uso più intenso degli strumenti di controllo da parte dei gruppi

²³² Manzella A., *Il Parlamento*, cit., p. 129

²³³ Piciacchia P., *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi*, 15 aprile 2019

²³⁴ Lupo N., *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 15 maggio 2009

²³⁵ Griglio Elena, *Parliamentary Oversight of the Executive: Tools and Procedures in Europe*, Hart Pub Ltd, 1 ottobre 2020, p. 14

²³⁶ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.524

di maggioranza o di opposizione (a seconda delle caratteristiche proprie dello strumento e altresì delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale).

Un'altra questione fortemente dibattuta in dottrina riguarda il rapporto tra l'attività ispettiva e la funzione di controllo. Da un lato si ritiene, infatti, che gli strumenti ispettivi tradizionali come interrogazioni, interpellanze, audizioni siano volti solo al controllo, dall'altro vi è stato chi ha considerato l'attività ispettiva come funzione a sé stante. È vero, però che la prima tesi si basa su strumenti che per loro natura sono neutri, come le audizioni o gli atti di sindacato ispettivo. Sono per natura strumenti neutri, al servizio della funzione di controllo, come di altre funzioni. Rispetto alla seconda tesi, invece, si è osservato che sfugge lo scopo ultimo di queste attività che si divide tra una finalità di controllo ed una di indirizzo.²³⁷ Ciò sintetizza due concezioni della funzione di controllo parlamentare sul governo: una europeo-continentale e una anglosassone. Il sistema di Westminster e del continente europeo offrono approcci distinti alla supervisione dell'Esecutivo. Due sono i fattori che determinano questa differenza: le regole elettorali per la formazione del parlamento e la rispettiva posizione del Legislativo ed Esecutivo secondo la formula del governo del Gabinetto²³⁸. Nell'ordinamento britannico il sistema elettorale favorisce la supremazia di un singolo partito sia nel ramo esecutivo che in quello legislativo e l'accento è posto sulla presenza di un governo forte. Di contro, nell'Europa continentale, dove prevalgono i sistemi elettorali proporzionali, non vi è alcuna garanzia assoluta che un solo partito ottenga la maggioranza in Parlamento. I negoziati tra i partiti per la formazione dell'Esecutivo e la definizione delle politiche limitano la capacità del governo di controllare il Parlamento. Pertanto, i sistemi parlamentari di tipo continentale possono essere percepiti come più adatti a supervisionare l'Esecutivo, almeno rispetto ai sistemi di Westminster. Tuttavia, a causa dell'assenza di una netta separazione tra maggioranza parlamentare e minoranze, le condizioni politiche per l'attuazione di un controllo efficace tendono a variare in modo significativo. D'altra parte, la formula di Westminster del governo del Gabinetto ha accresciuto le divergenze nell'approccio alla supervisione parlamentare. A causa della mancanza di una costituzione scritta, della dottrina della sovranità parlamentare e della fusione tra i due rami di governo, la formula del Gabinetto ha trovato nel principio della responsabilità ministeriale la sua pietra angolare contro il rischio di eccessi dell'esecutivo.²³⁹ Pertanto, la questione centrale è chiaramente la posizione del governo nei confronti del parlamento, piuttosto che l'azione che quest'ultimo può imporre al primo. Il ruolo del Parlamento nell'esaminare l'azione di un governo non è affrontato in una prospettiva gerarchica come una delle prerogative e dei poteri formali del legislatore. Piuttosto, è apprezzato per

²³⁷ Ibidem

²³⁸ Griglio Elena, *Parliamentary Oversight of the Executive: Tools and Procedures in Europe*, cit., p. 16

²³⁹ Griglio Elena, *Parliamentary Oversight of the Executive: Tools and Procedures in Europe*, cit., p. 67

il suo contributo strumentale al rapporto politico tra esecutivo e legislativo. Di contro, nell'Europa continentale, la possibilità di selezionare anche ministri al di fuori del Parlamento ha allentato la fusione tra l'esecutivo e i rami legislativi. Allo stesso tempo, l'introduzione di meccanismi giuridici per garantire la stabilità dei governi ha rafforzato il rapporto di fiducia, portando alla definizione di *parlamentarisme rationalisé*.²⁴⁰ Laddove la fusione tra esecutivo e legislativo è maggiore, il controllo partecipa sia alla cooperazione tra governo e maggioranza parlamentare sia alla concorrenza dell'opposizione nei confronti dell'esecutivo. Laddove vengono introdotti elementi di separazione tra i rami e la razionalizzazione della formula di governo è più elevata, la funzione di supervisione soddisfa le istanze dell'approccio competitivo del Parlamento, nel suo complesso, nei confronti dell'esecutivo. L'approccio europeo-continentale fa leva sul controllo ex post ed è finalizzato alla verifica dell'attività dell'esecutivo mentre quella di matrice anglosassone si basa sul controllo direzione diretta a condizionare e ad istruire l'azione del governo attraverso un intervento preventivo.²⁴¹

I *select committees* britannici si preoccupano sia di condizionare i programmi dei rispettivi ministeri di riferimento quanto di controllare gli schemi di atti normativi dell'esecutivo e l'applicazione della legislazione.

3.1 GLI STRUMENTI DEL CONTROLLO PARLAMENTARE IN COMMISSIONE

Le commissioni parlamentari esaminate possono ricorrere ad una pluralità di strumenti per esaminare l'attività dei ministeri al cui controllo sono deputate. Alcuni di questi sono più tradizionali come, per esempio, le interrogazioni; altri, come il controllo sulla valutazione delle politiche pubbliche, sono tali comunemente nei paesi anglosassoni, in questo caso nel Regno Unito, ma solo di recente vengono impiegati con sistematicità dal Parlamento europeo mentre quello italiano sembra non ancora avvalersene della stessa misura. Inoltre, mentre alcuni istituti come le interrogazioni, per esempio, sono strumenti tipicamente di Assemblea cioè nati in quella sede e poi importati in commissione, altri quali le audizioni si svolgono per definizione in commissione; altre ancora come le indagini conoscitive si utilizzano quasi esclusivamente in commissione, ma non sono un'esclusiva dei collegi ristretti potendo aver luogo anche in Assemblea plenaria o da comitati in essa istituiti.²⁴² Le interrogazioni in commissione, cioè la possibilità di rivolgere domanda al governo su un determinato argomento, attendendosi di ricevere immediatamente o in un lasso di tempo ragionevole una risposta,

²⁴⁰ Ibidem

²⁴¹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.78

²⁴² Manzella A., *Il Parlamento*, cit. p. 206

non sono previsti in tutti i parlamenti. Vengono regolate nel Parlamento italiano (art. 133 reg. Cam., art.147 e 152 reg.Sen.) e nel Parlamento europeo (art.197 reg.PE), ma non in quello inglese.

Nel Regno Unito l'assenza è solo formale nei regolamenti, ma nei *select committees* della Camera dei Comuni le interrogazioni si svolgono regolarmente. In Italia, invece, la *performance* delle interrogazioni in commissione hanno goduto in generale di una considerazione migliore di quella in Assemblea, per il fatto di svolgersi tra soggetti, commissari, da una parte, Ministri e sottosegretari, dall'altra specializzati sulle stesse materie e in contatto permanente.²⁴³ Inoltre, almeno alla Camera è prevista la possibilità di svolgere in commissione interrogazioni a risposta immediata, il cosiddetto *question time*, scarsamente attuato fino alla metà degli anni '90 .

Il Parlamento europeo svolge un significativo potere di controllo politico sull'intero processo di *governance* dell'Unione: sia nei confronti della Commissione europea sia nei confronti del Consiglio. Nel Parlamento europeo le interrogazioni sono tra i principali strumenti del controllo parlamentare in commissione e in via di prassi si sta diffondendo anche il *question time*. Le interrogazioni di membri della Commissione europea hanno luogo tendenzialmente due volte al mese nelle commissioni, dove comunque la loro presenza alle sedute è sempre direttamente o indirettamente assicurata. Anche i Ministri degli Stati membri in quanto componenti del Consiglio sono sottoposte alle audizioni, in particolare all'inizio e al termine del semestre di presidenza europeo. Rispetto agli altri Parlamenti, quello europeo ammette la presentazione di interrogazioni in assemblea da parte di una commissione oltre che di un gruppo politico o di quaranta deputati.

Un secondo strumento di grande importanza per il controllo parlamentare in commissione è quello delle audizioni che hanno l'obiettivo di acquisire informazioni direttamente da soggetti che si presuppone ne siano detentori, portando questi in Parlamento.²⁴⁴ Questo strumento ha effetti anche sulla forma di governo, sia perché consente di ricavare informazioni da ministri ed altri membri dell'esecutivo, sia perché garantisce maggior autorevolezza al Parlamento come istituzione in termini di rapporto ai metodi di lavoro dei governi. Ad un Parlamento che si apre alla società civile, si contrappone un governo che non è dotato però di strumenti continuativi di dialogo con i propri cittadini. Infatti, per avere maggior consenso sulle scelte da compiere gli Esecutivi hanno iniziato a svolgere consultazioni preventive delle parti interessate su singoli provvedimenti.

²⁴³ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.528

²⁴⁴ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.530

Le audizioni nelle commissioni italiane e in quelle europee si configurano come un invito a comparire dinanzi a tali organi.²⁴⁵ Le *hearings* dei *select committees* britannici prefigurano invece un obbligo per coloro ai quali si indirizzano di testimoniare dinanzi alla commissione²⁴⁶; con le *hearings* le commissioni agiscono con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria, un po' come le commissioni di inchiesta italiane.

Nel Regno Unito il Governo non è mai stato abituato, considerata la tradizione secolare del parlamentarismo britannico “in Assemblea”, a recarsi in commissione per rendere conto dei propri programmi. Quando sono state istituite, però, come il *public accounts committee*, si è deciso di dotarle di poteri che consentisse ai Ministri di non aggirare eventuali richieste. Peraltro, nel Regno Unito vi è l'idea per cui le commissioni non operano come soggetti attivatori del rapporto di responsabilità politica con il governo, ossia la loro attività non può mettere in discussione il rapporto fiduciario.

In Italia, le audizioni formali dovrebbero essere lo strumento ordinario a disposizione delle commissioni parlamentari per acquisire le informazioni che ritengono necessarie in relazione alle varie questioni da trattare. Tuttavia, il ricorso a questo strumento è condizionato da un pesante vincolo strutturale. Questo strumento di apertura del Parlamento fu introdotto nella prospettiva che vedeva nel governo la principale fonte delle informazioni parlamentari e dunque gli unici soggetti che possono essere auditi, oltre i membri del governo, sono i dirigenti e amministratori delle amministrazioni centrali. Le commissioni parlamentari devono comunque ottenere l'autorizzazione dei ministri per poter procedere alle audizioni. Pur nell'apprezzamento generale della validità delle audizioni formali, queste ultime in diverse occasioni, proprio per l'alto grado di pubblicità che è assicurato, hanno portato ad enfatizzare i toni polemici della discussione tra i soggetti impegnati nello svolgimento dell'udienza conoscitiva e a far perdere di vista l'interesse strettamente conoscitivo.²⁴⁷ Questi problemi sono stati in parte compensati dal ricorso ad audizioni informali che si svolgono in collegi di norma più ristretti, come sottocommissioni *ad hoc* o uffici di presidenza delle commissioni integrate dai rappresentanti dei gruppi, quindi con un maggior grado di flessibilità procedurale e con un'assenza di garanzie sulla pubblicità dei lavori, creando anche un clima meno teso e più favorevole all'acquisizione di informazioni. Nel Regno Unito, invece, si sono riscontrate tensioni tra il governo e le commissioni in merito al diniego opposto da alcuni Ministri a che alti funzionari ad essi preposti o collaboratori fossero auditi oppure relativamente all'invocazione delle prerogative connesse

²⁴⁵ Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 225

²⁴⁶ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.530

²⁴⁷ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.532

direttamente allo status di membro dell'Esecutivo, contro la richiesta delle commissioni di testimoniare dinanzi ad esse.

Un istituto più vasto, nel senso che spesso ricomprende le audizioni, ma non si limita ad esse, è quello delle indagini conoscitive. In Italia lo svolgimento di indagini conoscitive non comporta l'esercizio dei poteri coercitivi nei confronti di coloro che eventualmente instaurano rapporti con la commissione. Ciò si desume già dall'art.144 del regolamento del Senato italiano, che esclude il riconoscimento alle commissioni impegnate in indagini conoscitive dei poteri delle commissioni di inchiesta, nonché della facoltà di esercitare il sindacato politico, di emanare direttive e di procedere ad imputazioni di responsabilità.²⁴⁸ Nei fatti, però, sia nello svolgimento che per i risultati prodotti le indagini conoscitive si sono rivelate un potente mezzo per l'esercizio del controllo parlamentare. In Italia le indagini conoscitive sono deliberate dalle commissioni interessate ma non possono avere inizio se non vengono autorizzate dal Presidente di Assemblea. In via generale, un'indagine consiste in una fase di acquisizione documentale e di svolgimento di studi e ricerche da parte delle strutture amministrative delle Camere o di consulenti; in una fase di svolgimento delle audizioni e poi nell'approvazione di un documento finale. Già nella fase di programmazione dell'attività della commissione che si appresta a svolgere l'indagine, si afferma infatti che il Presidente di Assemblea per assicurare la concreta attuazione del programma cura le intese con i ministri competenti e poi con riferimento alle sedute si dice che ad alcune di queste possono intervenire ministri e funzionari (art. 47, commi 3 e 5 reg. Sen.), da cui si desume che rapporto con il governo è un elemento imprescindibile per lo svolgimento dell' indagine.

Infine, altri elementi sembrano importanti da rilevare soprattutto come prospettiva di cambiamento. Il primo è quello dell'esercizio della funzione di controllo alla luce di una nascente e ancora debole cultura della programmazione anche degli Esecutivi dell'Europa continentale poiché nel Regno Unito esiste da tempo. Il secondo consiste nella scoperta della valutazione delle politiche pubbliche.²⁴⁹ Nel Regno Unito vi è attività di programmazione delle politiche, collaterale a quella di tipo finanziario, ma che è finalizzata proprio a questa che permea tutta la vita istituzionale. A partire dal programma di governo ogni anno si definiscono i programmi dei vari ministeri che vengono trasmessi alle diverse commissioni parlamentari, a seconda della competenza, e in base a questi, le commissioni definiscono il programma delle loro attività di controllo e poi valutano quanto di quello che si è promesso viene effettivamente realizzato e come. Tutto questo non esiste in Italia, ma è

²⁴⁸ Manzella A, *Il Parlamento*, cit., p. 208

²⁴⁹ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.539

presente ed è ben radicato nell'Unione europea. L'attività di quest'ultima è ispirata al principio della programmazione: dal quadro finanziario pluriennale, alla programmazione dei fondi, dalla strategia politica annuale, al programma legislativo e di lavoro della Commissione europea, al programma della presidenza di turno dell'Unione fino ai programmi di attività delle commissioni parlamentari. La programmazione è indispensabile in un sistema multilivello per evitare che ognuno agisca da sé occorre fornire elementi di certezza entro cui muoversi e, quindi, da qui la risorsa della programmazione. Il concetto della programmazione si è diffuso poi anche negli Stati membri.

Il controllo parlamentare nelle commissioni italiane è fortemente influenzato da questo cambiamento. Oggi, le commissioni sono chiamate a valutare ed esprimersi in via preventiva rispetto all'adozione in concreto di norme da parte del governo in tutti i possibili settori di intervento. Le commissioni si stanno europeizzando.²⁵⁰ Infine, forse in diretto collegamento con questa prima direttrice di cambiamento, sembra possibile ravvisare una seconda consistente nella valutazione delle politiche pubbliche. Non che finora queste non fossero valutate ma il controllo non è stato sistemico. Ci si riferisce in questo caso sia al Parlamento italiano che europeo.

Dalla sesta legislatura diverse commissioni del Parlamento europeo hanno cominciato a predisporre relazioni sull'attuazione di diversi altri legislativi che erano adottati settore per settore.²⁵¹

²⁵⁰ Ivi, p. 540

²⁵¹ Crobett R., Jacobs F., Schackleton M., *The European Parliament*, cit., p. 271

CAPITOLO IV

IL FUNZIONAMENTO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI DOPO LA LEGGE N.1 DEL 2020

1. CENNI STORICI SULLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI

1.1 I TENTATIVI DI RIFORMA SULLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI

La rappresentanza di un'assemblea non è altro che la capacità di azione di quest'ultima come interprete della volontà del gruppo sociale.²⁵² La forza del Parlamento risiede proprio nella sua capacità di tramutare la rappresentazione, riassuntiva di particolarità territoriali e di gruppo, in una attitudine unitaria a decidere. Il Parlamento, espressione diretta della volontà popolare, è stato concepito come organo destinato ad operare una sintesi tra gli innumerevoli interessi della società civile²⁵³. Nella nostra Costituzione l'unità dell'assemblea è volta a perseguire quello stesso fine ultimo che è proprio dell'ordinamento repubblicano: la rimozione degli ostacoli all'eguaglianza dei cittadini, a cominciare da quelli all'istruzione e al lavoro (art.3 Cost.)²⁵⁴

Nell'ordinamento italiano, è la Costituzione stessa che fissa il numero dei parlamentari. La modifica agli art. 56, 57, 59 della legge costituzionale n.1 del 2020 non costituisce il primo intervento sulla composizione delle Camere, in quanto la loro originale formulazione è stata il prodotto delle correzioni apportate dalla legge costituzionale n.2 del 1963. Il testo originario della Costituzione non prevedeva un numero fisso di parlamentari, ma questo, si stabiliva in rapporto proporzionale alla popolazione. L'art. 56 disponeva che fosse eletto un deputato su 80.000 abitanti, ed un senatore ogni 200.000 abitanti, con un minimo di sei senatore per Regione, salvo la Valle d'Aosta alla quale ne spettava uno.²⁵⁵ La *ratio* era quella di mantenere una reale rappresentanza politica tramite un rapporto costante tra abitanti ed eletti. Nella terza legislatura, con il governo guidato da Amintore Fanfani, a seguito dell'approvazione della legge truffa del 1953, poi abrogata nello stesso anno, si aprì un nuovo confronto politico soprattutto sulla scelta dei Costituenti di mantenere, nell'art. 57 della Costituzione, la scelta dei senatori su base regionale, pur non essendo una rappresentanza di tipo territoriale²⁵⁶. Si giunse così, nel consolidamento della legge elettorale di tipo proporzionale, all'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 1963 che definì la composizione di 630 deputati e 315 senatori e, con la

²⁵² Manzella A, *Elogio All'Assemblea*, *Tuttavia*, cit., p. 11

²⁵³ Manzella A., *Il Parlamento*, p. 91

²⁵⁴ Manzella A, *Elogio All'Assemblea*, *Tuttavia*, Mucchi editore, settembre 2020, p. 10

²⁵⁵ Nella prima legislatura (1948-1953) i deputati furono 574 e i senatori elettivi 237; nella seconda (1953-1958) i deputati furono 590 e i senatori elettivi 237; nella terza (1958-1963) i deputati furono 596 e i senatori elettivi 246.

²⁵⁶ Lanchester F., *Mortati e la "Legislatura Costituente"*, in *Nomos*, fasc. n. 1/2016

successiva modifica costituzionale n. 3, venne previsto in Costituzione il numero minimo di 7 senatori spettanti a ciascuna regione, fatta eccezione per la Valle d'Aosta con un solo senatore e due per la neoistituita regione Molise.²⁵⁷

Fin dall'Assemblea Costituente, si avvertì l'esigenza, da parte di ogni schieramento politico, di giungere a una riduzione più o meno corposa del numero di parlamentari, ritenuto troppo elevato.²⁵⁸ Il dibattito è apparso polarizzarsi fra chi riteneva che una riduzione del numero dei parlamentari non solo avrebbe comportato dei benefici in termini di costi della politica²⁵⁹, ma avrebbe prevenuto disordini ed inefficienze e chi, al contrario, temeva che una diminuzione del numero dei componenti delle Camere avrebbe potuto rivelarsi pericoloso e a discapito delle minoranze. Da parte di questi ultimi, oltre a considerare fuori luogo la questione della riduzione dei costi si temeva che tale riforma potesse portare ad un senso di sfiducia da parte dei cittadini nei confronti degli organi rappresentativi, veicolando così un animo "antidemocratico"²⁶⁰. In termini di numeri, possiamo ricordare che per le prime tre legislature, dal 1948 al 1963, la Camera risultava composta rispettivamente di 574, 590 e 596 deputati. Per il Senato era previsto un numero costituzionalmente garantito di sei senatori a Regione ed un senatore ogni 200mila abitanti. Di conseguenza, nell'arco delle prime tre legislature il Senato era composto da 107 senatori di diritto e di 237 componenti elettivi e successivamente da 246 componenti. Gli anni Ottanta hanno, poi, aperto una stagione di proposte e tentativi di revisione, soprattutto della composizione e del funzionamento del Senato, con l'obiettivo di riavvicinare il corpo elettorale ai loro rappresentanti.

1.2 LE PROPOSTE DI RIFORMA TRA GLI ANNI OTTANTA E NOVANTA

È nel corso della IX Legislatura che emerse la necessità di intervenire sulla questione del numero dei parlamentari. Pertanto, le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato costituirono due comitati di studio, composti da venti deputati e venti senatori, in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari, con il compito di formulare eventuali proposte di riforme costituzionali. I lavori presero avvio con l'istituzione della prima Commissione bicamerale, la c.d. Commissione Bozzi (1983-1985). La Commissione, presieduta dal deputato Aldo Bozzi, ha presentato il proprio progetto di riforma nella Relazione finale, nel gennaio 1985. La Commissione sottolineò l'urgenza di

²⁵⁷ Legge costituzionale n. 2 del 9 febbraio 1963, n. 2 in materia di modifica degli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione e pubblicato in GU Serie Generale n. 40 del 12 febbraio 1963

²⁵⁸ Grasso G., *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità a cui non rinunciare a cuor leggero*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2020

²⁵⁹ PERASSI T. (gruppo repubblicano), seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946.

²⁶⁰ TERRACINI U. (gruppo comunista), Commissione per la Costituzione, seduta 27 gennaio 1947

attuare una riforma adeguata alla realtà italiana, nella quale fare i conti con gli schieramenti politici e con la necessità di maggioranze qualificate per portare avanti le modifiche costituzionali ritenute indispensabili.²⁶¹ La Commissione promuoveva proposte di riforma che riguardava sia il tema della forma di stato, che, soprattutto, sulla nomina e natura dei membri appartenenti alla due Camere. Secondo la Commissione, si doveva passare da un bicameralismo perfetto, principale causa di mal funzionamento del sistema, ad un sistema di bicameralismo differenziato che avrebbe rafforzato la funzione di controllo. Inoltre, si proponeva la riduzione del numero complessivo dei parlamentari, al fine di gravare meno sul lavoro delle due Camere, salvo la necessità di non creare problemi per la funzionalità delle stesse e la rappresentanza delle minoranze. In particolare, la Commissione stabiliva l'elezione di un deputato ogni 110 mila abitanti, e di un senatore ogni 200 mila, passando così a circa 500 deputati e 250 senatori²⁶². La differenziazione, tuttavia, non incideva sull'articolazione dell'organo legislativo in due Camere, ma riguardava l'esercizio della funzione legislativa, in termini di partecipazione di una o di entrambe le Camere, a seconda della tipologia di legge. L'esercizio collettivo della funzione legislativa permaneva per le leggi costituzionali ed elettorali, per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni costituzionali, per leggi di bilancio o tributarie, quelle riguardanti sanzioni penali, la tutela delle minoranze linguistiche, le leggi di determinazione dei principi fondamentali, degli statuti regionali, e, infine, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Per tutte le altre materie, l'esercizio della funzione legislativa sarebbe stata una prerogativa della Camera dei Deputati. Era previsto, tuttavia, la possibilità di disamina da parte del Senato, il quale, entro i trenta giorni successivi, avrebbe dovuto rinviare il testo modificato alla Camera dei Deputati, che avrebbe dovuto pronunciarsi nuovamente. Ai nostri fini, è utile anche sottolineare come la stessa Commissione, già negli anni Ottanta, aveva l'obiettivo di attribuire alla Camera dei Deputati una maggior specializzazione nella funzione legislativa, e al Senato una funzione prevalentemente di controllo. La proposta, però, non confluì in un progetto di revisione costituzionale. A seguito del dibattito proposto dalla I Commissione Bicamerale, vi fu un arresto per quanto concerne il tema delle riforme istituzionali.

Gli anni Novanta hanno segnato un momento di profonda crisi e trasformazione del sistema politico. Sono gli anni di tangentopoli, in cui l'elettore inizia a nutrire una profonda sfiducia nella classe politica e nelle sue istituzioni. Alla luce dei cambiamenti sociali in atto, il Presidente della Repubblica, garante dell'unità nazionale, Francesco Cossiga, incalzò il Parlamento della necessità di una riorganizzazione del sistema politico-istituzionale. Nel 1992, i Presidenti della Camera dei

²⁶¹ Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, IX Legislatura
http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/0161_003001_F003.pdf

²⁶² Ibidem

Deputati e del Senato decisero di avviare reciproche consultazioni che condussero all'istituzione della II Commissione bicamerale, presieduta dall'onorevole De Mita prima, e successivamente sostituito dall'onorevole Iotti. La Commissione era composta da trenta senatori e trenta deputati, nominati dal Presidente della Camera e del Senato su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiare la loro proporzione in Parlamento. Il progetto di legge della II Commissione bicamerale apparve più incisivo rispetto a quello della Commissione Bozzi: si prevedeva la riduzione dei deputati da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200, ma la novità riguardò la previsione di un ribaltamento dei rapporti di competenza fra Stato e Regioni con l'indicazione tassativa in Costituzione delle materie di competenza statale, l'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa esclusiva e la competenza concorrente in via residuale, i cui contenuti sarebbero stati predisposti dal Senato. Il modello auspicato era quello di uno Stato regionale basato su un rafforzamento delle autonomie. Anche in questo caso, però, non si formalizzò una vera proposta di revisione costituzionale.

Con il rinnovamento della classe politica, a partire dalla XII Legislatura, si aprì un periodo di importanti riforme. Quest'ultime furono affidate ad un Comitato di studio sulle riforme istituzionali. Il Comitato, presieduto dal Senatore Speroni, propose un modello di bicameralismo differenziato. Innanzitutto, si prevedeva che la Camera dovesse essere eletta a suffragio universale e diretto mentre il Senato dovesse rappresentare le autonomie territoriali. In particolare, al vaglio della Commissione furono presentate ipotesi sulla composizione del Senato: composto per metà dai rappresentanti di province e comuni eletti secondo quanto previsto dalla legge statale, in modo diretto e con un mandato di due anni. Un'altra proposta era quella di concepire il Senato come una Camera permanente composta da membri delegati dai governi regionali, il cui numero veniva fissato in base al principio di eguaglianza. Di conseguenza, solo la Camera dei Deputati poteva instaurare un rapporto fiduciario con il Governo, in quanto unica camera legittimata dal voto popolare.

Con la XIII Legislatura fu proposta una vera e propria revisione costituzionale che, su iniziativa della maggior parte dei gruppi parlamentari, venne affidata ad una nuova Commissione bicamerale, costituita da 35 deputati e 35 senatori. Con la legge costituzionale n.1 del 1997 fu istituita la c.d. Commissione bicamerale D'Alema, presieduta dal suddetto onorevole. Anche questa riforma aveva l'obiettivo di introdurre un bicameralismo differenziato nelle funzioni, a favore della Camera dei Deputati. Il testo auspicava la necessità di una svolta maggioritaria che spostasse l'asse istituzionale a favore di un Governo più stabile e forte e di una maggior spinta verso un orientamento federale. Il progetto prevedeva, anche, la riduzione del numero dei parlamentari: stabiliva un numero di 200 senatori elettivi, mentre per la Camera prevedeva un quadro numerico tra i 400 e i 500, lasciando ad una successiva legge la definizione del numero puntuale. La scelta del numero flessibile per la

Camera dipese dalla volontà di non interpretare la riduzione come un'istanza antiparlamentare. Inoltre, la flessibilità era compatibile con qualsiasi sistema elettorale. L'indicazione di un numero flessibile compreso tra 400 e 500 deputati, non voleva introdurre una scelta secca, in quanto una riduzione drastica di tale numero avrebbe rischiato di essere interpretata come un'istanza antiparlamentare. Di fatti, il numero flessibile era maggiormente compatibile con qualsiasi sistema elettorale, e, allo stesso modo, maggiormente adattabile con eventuali sistemi che avrebbero previsto l'introduzione di un premio di maggioranza. Di contro, la scelta del numero fisso per il Senato si giustificava dalla necessità di renderlo più autorevole nella rappresentanza e più prestigiosa, anche con l'integrazione di eguale numero di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali in caso di deliberazioni rilevanti per il sistema delle autonomie. La riforma prevedeva che solo gli ex Presidenti della Repubblica potevano divenire senatori di diritto e a vita. Infine, per ampliare la platea degli elettori, era prevista un'estensione della base elettorale per cui, anche per il Senato, era previsto che potessero votare i cittadini che avessero compiuto il 18esimo anno d'età. La riforma riguardava anche le funzioni parlamentari. Si riformulò soprattutto la funzione legislativa. Era previsto un riparto di competenze materiali tra le due Camere, per diminuire i tempi del procedimento legislativo e il Senato poteva partecipare solo in determinate materia non esclusivamente riferibile al programma di Governo. Alla Camera, invece, era attribuita tutta la legislazione riferibile all'indirizzo politico governativo. La proposta doveva però ottenere il voto favorevole delle due Camere. Si trattava di raggiungere una sintesi fra la funzionalità dell'istituzione e la maggior partecipazione dei territori alle decisioni politiche più influenti. Per questo motivo era prevista l'elezione a suffragio universale e diretto di entrambe le Camere, e il Senato continuava ad essere eletto su base regionale. Lo scopo era quello di rappresentare le istanze dei territori.²⁶³ A seguito di importanti contrasti tra maggioranza e opposizione, si abbandonò il progetto di riforma e ciò constatò il fallimento della III Commissione bicamerale. Sempre nella XIII legislatura (1996-2001) venne approvata la riforma costituzionale n. 1 del 2000, relativamente alla modifica dell'articolo 48 della Costituzione avente per oggetto l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero; pertanto, nel computo totale dei rappresentanti eletti, dovevano essere compresi i 12 deputati e 6 senatori di tale circoscrizione.

²⁶³ Poggi A., *Ruolo del Parlamento e riforme istituzionali*, in *Federalismi*, fasc. 3/2019.

1.3 LE PROPOSTE DI RIFORMA TRA LA XIV E XVII LEGISLATURA

Con la XIV Legislatura venne approvata la legge costituzionale n.3 del 2001 tramite la quale si riformò il Titolo V della Costituzione. Proprio nella XIV Legislatura il Parlamento approvò in duplice deliberazione il disegno di legge costituzionale A.S. n. 2544-D, c.d. “Calderoli”. Esso prevedeva, specificatamente per il dato numerico, all’interno di una più ampia riforma della parte II Cost., una Camera dei deputati composta da 518 deputati (tutti elettivi) e un Senato formato da 252 senatori.²⁶⁴ In realtà, la riforma costituzionale aveva l’obiettivo di introdurre significative differenze per le due Camere sia per composizione che per funzioni. Il sistema bicamerale rimaneva intatto per il procedimento legislativo, tuttavia, variava, la denominazione del Senato della Repubblica in Senato Federale della Repubblica. La proposta eliminava del tutto i sei senatori eletti all’estero, i senatori di diritto e i senatori a vita. Per un cambiamento in senso federale, i senatori dovevano essere eletti a suffragio universale e diretto in ogni regione contestualmente all’elezione dei Consiglio Regionali e, il Senato, sarebbe stato poi integrato con altri esponenti locali, cioè con un rappresentante per ogni regione ed uno per ciascun Consiglio delle autonomie locali. La riforma riduceva, inoltre, l’età minima per poter godere dell’elettorato passivo, da 40 a 25 anni e l’età minima per l’elettorato attivo da 25 a 18 anni. Per la Camera dei Deputati l’età minima per essere eletti passava da 25 a 21 anni, ma si introduceva una nuova categoria, la figura del deputato di diritto e a vita. Potevano diventare deputati di diritto e a vita: gli ex Presidenti della Repubblica, e i deputati nominati dal Presidente della Repubblica come cittadini che avessero illustrato la patria per altissimi meriti. Il progetto di legge costituzionale, non avendo ottenuto nella seconda deliberazione alle Camere la prescritta maggioranza dei 2/3, è stato sottoposto a referendum popolare nel 2006, riportando un esito negativo. Nonostante ciò, la stagione delle riforme non fu interrotta. Durante la XV Legislatura (2006-2008) si approvò un testo unificato, noto come bozza Violante A.C 553-A che contemplava un numero di deputati pari a 512, mentre il Senato avrebbe avuto una composizione mista di secondo grado (fatta eccezione per i 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero) con 186 membri nominati dai Consiglio regionali e dai Consigli delle autonomie locali.

La bozza prevedeva il superamento della simmetria tra le due Camere, differenziando quest’ultime circa la rispettiva legittimazione, composizione, modalità di partecipazione al procedimento legislativo e alla sussistenza del rapporto fiduciario con il Governo. Per quanto riguarda la composizione dei due rami del Parlamento, il progetto prevedeva che la Camera godesse, ancora, di

²⁶⁴ Marzo R., *Su alcuni numeri della “matematica costituzionale” (spunti di riflessione sulla riduzione dei parlamentari)*, in Osservatorio Associazione dei Costituzionalisti AIC, Fasc. 4/2020, 4 agosto 2020.

una legittimazione universale e diretta della rappresentanza, prevedendo, tuttavia, una riduzione dei suoi membri a 512, di cui 12 eletti nella circoscrizione Estero. Anche il Senato sarebbe stato ridotto nella sua composizione per un totale di 186 membri, di cui 6 eletti nella circoscrizione Estero, ma si prevedeva una fonte di legittimazione di secondo grado ad opera dei poteri locali, di cui il Senato federale ne era rappresentante; e l'abbandono del bicameralismo paritario a favore di una distinzione dei poteri delle due Camere. Si trasformava il Senato in Camera di rappresentanza territoriale e lo escludeva dalla relazione fiduciaria con il Governo, divenendo così, la sede istituzionale nella quale affrontare i temi connessi al rapporto con l'Unione Europea, Stato centrale, Regioni e Autonomie locali. La *ratio* era quella di avere una Camera che potesse garantire un costante rapporto tra legislatore nazionale e regionale. Sul piano della funzione legislativa, il progetto prevedeva un bicameralismo quasi paritario, in modo da assicurare una significativa partecipazione del nuovo Senato Federale a quasi tutte le procedure legislative. Per quanto concerne il rapporto fiduciario con il Governo, il progetto di riforma prevedeva che solo la Camera potesse essere chiamata ad esprimere la sua fiducia e solo all'interno di essa potevano essere previste mozioni di sfiducia. Di conseguenza, il Senato non solo non ne avrebbe condizionato più durata e poteri, ma veniva anche sottratto dalla capacità di scioglimento del Capo dello Stato. Il tentativo di svincolare l'Esecutivo dal legame fiduciario con una delle due Camere andava nella direzione di un suo rafforzamento. Tuttavia, la forte instabilità ha determinato un rallentamento ed una successiva interruzione del percorso di questa complessa revisione costituzionale.

Un ulteriore tentativo di riforma costituzionale si ebbe nel corso della XVI Legislatura (2008-2013): tale testo, il cui iter parlamentare non fu portato a termine, presentava una composizione della Camera pari a 508 deputati e 250 senatori. La riforma prevedeva l'istituzione di un bicameralismo asimmetrico, in cui però, a differenza dei precedenti progetti di riforma, non vi erano modifiche circa il rapporto fiduciario con il Governo. Per entrambe le Camere era prevista una legittimazione universale e diretta, e sulla loro composizione era previsto un totale di 508 membri, per la Camera dei Deputati, e di 250 membri, per il Senato della Repubblica di cui veniva soppressa la circoscrizione Estero²⁶⁵. Per il Senato era prevista una nuova denominazione in Senato Federale della Repubblica, la cui composizione era caratterizzata da un rappresentante per ogni Regione durante i lavori del Senato. L'elezione doveva avvenire su base regionale a suffragio universale, senza la Circoscrizione Estero e il numero minimo di senatori garantito a Regione diminuiva da sette a sei, la disciplina rimaneva invariata per il Molise e la Valle D'Aosta cui ne spettavano, rispettivamente, due ed uno.

²⁶⁵AA. VV. *Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo*, A.C 5386. In sito Camera dei Deputati, 7 Agosto 2012.

La ripartizione dei seggi era effettuata in rapporto proporzionale alla popolazione di ciascuna Regione.

Nel giugno 2013, si avvertì la necessità di realizzare delle modifiche costituzionali per un superamento del bicameralismo paritario. L'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta predisponendo una Commissione di esperti sulle riforme costituzionali che, quattro mesi dopo, consegnò al Governo una relazione conclusiva che toccava anche il tema della riduzione del numero dei parlamentari²⁶⁶, riprendendo in parte quanto riportato dalla c.d. bozza Violante. La relazione illustrava due possibili scenari: l'introduzione del bicameralismo differenziato o del monocameralismo. In base alla prima ipotesi, si garantiva al governo una maggioranza politica certa e quindi una maggior stabilità. Questa era l'ipotesi prevalente: al Senato si attribuiva la rappresentanza degli enti territoriali, alla Camera dei Deputati era, invece, attribuito il rapporto fiduciario e l'indirizzo politico. La seconda proposta monocameralista garantiva maggior rapidità nelle decisioni, in quanto si prevedeva l'unificazione delle due Camere. In seguito alla suddetta relazione, il Governo presentò un disegno di legge costituzionale che riguardava proprio la necessità di ridurre il numero dei parlamentari, proponendo un deputato ogni 125mila abitanti, portando così a 480 i componenti della Camera dei Deputati. Per i Senatori era previsto un numero fisso pari a 120, in proporzione al numero di abitanti di ciascuna Regione. Tuttavia, l'*iter* di riforme fu interrotto nell'ottobre del 2013 a causa dell'uscita definitiva di Forza Italia dalla maggioranza di governo.

I risultati ottenuti dalla Commissione divennero la piattaforma iniziale del disegno di legge costituzionale, c.d. Renzi-Boschi; la Commissione prevedeva il mantenimento a 630 deputati e una riduzione a 95 senatori elettivi di secondo grado. E' da sottolineare che la riforma veniva caratterizzata per la riduzione del numero dei soli senatori, in un bicameralismo non più paritario; la durata del mandato dei senatori doveva coincidere con quella dell'organo dell'istituzione territoriale di provenienza e l'annullamento dei senatori eletti nella circoscrizione Estero²⁶⁷. L'intervento della riforma riguardava il superamento del bicameralismo paritario a svantaggio del Senato. La Camera dei Deputati sarebbe stata titolare del rapporto fiduciario con il Governo e della funzione di indirizzo politico, il Senato della Repubblica sarebbe diventato un organo ad elezione diretta, sede di

²⁶⁶ Siclari M., *Prime considerazioni sui metodi ed i contenuti delle riforme costituzionali nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Enrico Letta*, in Osservatorio Associazione dei Costituzionalisti AIC, n. 2, 2013

²⁶⁷ Clementi F., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 2/2019,

¹⁷ Biondi F., *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, n. 3/2019

rappresentanza delle istituzioni territoriali. Questa modifica sembrava optare piuttosto che verso un nuovo modello differenziato, verso una svolta che, in senso stretto, potrebbe essere interpretata come monocamerale. Il Senato avrebbe svolto la funzione di raccordo tra lo Stato e gli altri organi costitutivi della Repubblica; al contempo, avrebbe concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato, enti costitutivi della Repubblica e l'Unione Europea. Il 4 dicembre 2016 la legge di revisione costituzionale fu sottoposta al referendum costituzionale, e prevalse il No esattamente come per il referendum del 2006.

2. LA LEGGE COSTITUZIONALE N.1 DEL 2020

Da questo *excursus* storico capiamo come la riduzione del numero dei parlamentari rappresenti un *refrain* del riformismo istituzionale italiano.²⁶⁸ Non è la prima volta che si prova a ridurre la dimensione del Parlamento, e il nostro Paese non è l'unico ad averci provato, anche se è uno dei pochissimi ad esserci riuscito²⁶⁹.

La riduzione del numero dei parlamentari torna sulla scena nel corso della XVIII Legislatura, il 12 luglio 2018, con l'audizione da parte delle Commissioni Affari Costituzionali congiunte di Camera e Senato del Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Riccardo Fraccaro, chiamato a riferire circa le linee programmatiche della sua azione di governo. La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, che pare rientrare bene nell'assetto proposto dalla maggioranza sostenitrice del Governo Conte I, viene approvata ai sensi dell'art. 138 comma 1 Cost., in doppia lettura da entrambe le Camere a maggioranza assoluta. Tuttavia, in ragione del mancato raggiungimento, nella seconda deliberazione, della maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti di una delle due Camere, la proposta di legge costituzionale non è stata subito promulgata, ma pubblicata ai fini della decorrenza del termine per proporre il referendum confermativo, che è stato poi richiesto da un numero di senatori superiore ad un quinto del numero dei componenti della loro assemblea. Ricordiamo che la riduzione del numero dei parlamentari, il cui iter prese avvio al Senato il 10 ottobre 2018, venne proposta al Parlamento attraverso tre distinte iniziative legislative parlamentari: A.S. n. 214, a prima firma del sen. Gaetano Quagliariello; A.S. n. 515, a firma dei senatori Roberto Calderoli e Gianluca Perilli; e A.S. n. 805 a firma dei senatori Stefano Patuanelli e Massimiliano Romeo.

Il testo di legge costituzionale prevede, all'art. 1, la riduzione del numero dei Deputati da 630 a 400, inclusi i deputati nominati nella Circostrizione Estero che diminuiscono da 12 a 8 (art. 56 Cost.) e, all'art. 2, la riduzione dei Senatori da 315 a 200, con i Senatori eletti nella circostrizione Estero che scendono da 6 a 4. La riduzione integrale dei Senatori incide sulla riduzione del numero minimo di senatori eletti per Regione (da sette a tre) senza aggiornare la rappresentanza senatoriale del Molise (2 senatori) e della Valle d'Aosta (1 senatore). L'art. 3, altresì, puntualizza che il numero complessivo di senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque, mettendo fine alla questione interpretativa se cinque fosse il numero massimo di senatori a vita di nomina presidenziale contemporaneamente in carica o se ne spettasse la nomina di cinque a ciascun Presidente della Repubblica. Infine, l'art. 4 fissa l'entrata in vigore della riforma a partire dalla prossima legislatura, cioè a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale. Contestualmente all'*iter* del disegno di legge di riforma costituzionale, il Parlamento ha approvato la legge 27 maggio 2019 n. 51 recante "Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari", che da un lato contiene (artt. 1 e 2) disposizioni volte a rendere direttamente applicabile, a prescindere dal numero dei parlamentari, l'attuale legge elettorale, comunemente nota come *Rosatellum*, attraverso la sostituzione di ogni cifra numerica fissa con l'equivalente in termini frazionari, e dall'altro (art. 3) conferisce al Governo una delega, da esercitarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, ai fini della ridefinizione dei collegi per l'elezione delle Camere²⁷⁰.

Originariamente previsto per il 29 marzo 2020, a causa della pandemia, il referendum, che non richiedeva il raggiungimento di un quorum, è stato rinviato al 20 e 21 settembre 2020 sancendo la vittoria del sì.

2.1 IL DIBATTITO SULL'APPROVAZIONE DELLA LEGGE N.1 DEL 2020

La riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari è stata lungamente attesa nel nostro Paese. Del resto, essa è stata condivisa da tutte le forze politiche, praticamente nessuna esclusa, da molti decenni. Possiamo dire che si tratta di una riforma che non ha colore politico. In Italia, il dibattito fra i partiti presenti in Parlamento si è incentrato, non tanto sul taglio in sé, quanto sulle motivazioni che

²⁷⁰ Clementi F., Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more", in "Osservatorio sulle fonti", Fasc. 19, 2019

avrebbero dovuto portare all'approvazione di tale legge. La riforma intende conseguire due vittorie: favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini e ottenere concreti risultati in termini di spesa.²⁷¹

In effetti, la proposta di legge è stata presentata ai cittadini soprattutto in nome di un cambiamento: ridurre la “casta” e, di conseguenza, i costi della politica. È stato più volte sottolineato che eliminare 345 poltrone equivale a risparmiare 1 miliardo di euro ogni 2 Legislature, ma è effettivamente così? In base ad uno studio condotto dall'Osservatorio sui Conti Pubblici italiani lo stipendio di un parlamentare è di circa 10.400 euro lordi mensili, al netto delle varie ritenute si aggira intorno ai circa 5.000 euro.

Considerando un'indennità netta di 5 mila euro mensili per ciascun parlamentare (a cui sommare tutti i rimborsi esentasse), il risparmio annuo che si otterrebbe con la riforma in questione si riduce a 37 milioni per la Camera e a 20 milioni per il Senato. Il risparmio netto complessivo sarebbe quindi pari a 57 milioni all'anno e a 285 milioni a legislatura, una cifra significativamente più bassa di quella enfatizzata dai sostenitori della riforma e pari appena allo 0,007 per cento della spesa pubblica italiana.²⁷² Non è certamente in nome di ciò che si può intraprendere una serie di azioni di revisione del nostro assetto istituzionale.²²

Entrando nel merito della riforma ci possiamo chiedere: è stato veramente opportuno ridurre il numero dei parlamentari elettivi del nostro Parlamento, e soprattutto in questa misura?

Tralasciando il giudizio politico, questa riforma è stata al centro di un vivace dibattito costituzionalistico che ha fatto emergere diverse questioni su cui riflettere.

Innanzitutto, quella della comparazione con gli altri ordinamenti europei. Prendendo in considerazione solo le Camere basse, con questa riforma, alcuni sostengono che la Camera dei deputati italiana con 400 deputati sarebbe la Camera bassa meno numerosa, in rapporto alla popolazione, nel panorama europeo, con ogni deputato chiamato a rappresentare, in media, circa 151.000 abitanti²⁷³; e chi, invece, considerando il bicameralismo simmetrico, osserva che oggi l'Italia

²⁷¹ Leo L., *La riduzione del numero dei parlamentari tra passato e presente*, in Forum dei Quaderni Costituzionali, 3, 2020

²⁷² Frattola E., *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 24 Luglio 2019.

²² Lupo N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020.

²⁷³ Ibidem

è lo Stato europeo con più parlamentari elettivi, 945 tra deputati e senatori e che anche dopo la riduzione, l'Italia resterebbe comunque ai piani alti di tale speciale classifica²⁷⁴.

Inoltre, si è discusso circa l'importanza effettiva di questa revisione costituzionale. Molti sostengono che l'approvazione di questa riforma non è altro che un punto di partenza e non di arrivo. Si devono approvare quelle riforme che ormai il nostro ordinamento attende da tempo. Altri, però, sostengono che la riduzione del numero dei parlamentari creerebbe un *vulnus* alla democrazia rappresentativa²⁷⁵, compromettendo congegni, equilibri e garanzie cruciali nelle democrazie parlamentari, quando non si configurerebbe addirittura come un tassello di una trasformazione della forma di Stato in senso autoritario; un tassello giudicato idoneo a compromettere sia la forma di governo, sia la forma di Stato²⁷⁶.

Infine, si è messo in discussione uno dei motivi che hanno portato il Parlamento ad approvare la legge ovvero i suoi effetti sulla funzionalità delle Camere. Secondo i fautori di questa revisione, si avrà una maggiore efficienza dei lavori parlamentari con il rafforzamento del ruolo del Parlamento, sempre più obsoleto. D'altra parte, c'è chi sostiene che un numero ridotto di parlamentari comporterà un aumento del carico di lavoro per quest'ultimi e, di conseguenza, tempi procedurali ancora più lunghi.

Dunque, la questione circa l'efficacia o meno della riforma è ancora aperta. Certò è che la riduzione del numero dei parlamentari produrrà effetti significativi nel nostro Parlamento, ma la legge non prevede alcuna disposizione finale volta a gestire una ordinata transizione dal vecchio al nuovo regime organizzativo.

2.2 GLI EFFETTI DELLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI

La riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari pone il tema dell'approvazione di quelle che nella campagna referendaria sono state definite integrazioni o correzioni costituzionali. Come noto sono tre le riforme costituzionali attualmente 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 così da ridurne il numero complessivo

²⁷⁴ Fusaro C., *La riduzione dei parlamentari. Un'innovazione marginale, ma non si può votare "no": è utile e tiene aperta la porta a ulteriori riforme*, in appendice l'Abbecedario referendario 2020

²⁷⁵ Lupo N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020.

²⁷⁶ *Ibidem*

(da 58 a 39) e mantenerne l'originaria proporzione rispetto agli altri parlamentari. La seconda riforma, c.d. Fornaro, riguarda l'abolizione della base regionale che oggi caratterizza l'elezione del Senato, così da ovviare al fatto che, in conseguenza della approvata riduzione, il numero dei senatori da eleggere in alcune regioni sarà così minimo da trasformare in pratica la formula elettorale da proporzionale a maggioritaria. Infine, la terza riforma riguarda la parificazione dell'elettorato attivo e passivo tra le due Camere, cosicché per votare ed essere votati al Senato occorrerebbero la stessa età, rispettivamente 18 e 25 anni, oggi prevista per la Camera, così da ridurre il rischio di avere maggioranze diverse in Camere chiamate ad esercitare le medesime funzioni. Il filo rosso che lega queste ultime due riforme è l'eliminazione degli elementi di differenziazione esistenti oggi tra le due Camere, con conseguente loro pressoché totale assimilazione, tranne che per il numero dei componenti e la presenza dei senatori a vita. Il fine è quello di unificare il più possibile l'attività parlamentare delle due camere, valorizzandone ad esempio gli organi bicamerali.

La riduzione del numero dei parlamentari è, senza alcun dubbio, destinata a portare con sé effetti sistemici così consistenti da incidere sull'organizzazione ed il funzionamento dei lavori delle Camere. Le commissioni permanenti rappresentano, forse, l'aspetto organizzativo su cui maggiormente si avverte l'esigenza di una riforma dei regolamenti parlamentari, rimasti nella sostanza invariati dal 1987 alla Camera e dal 1988 al Senato. In effetti, il Legislatore ha ritenuto di non adeguare il sistema delle commissioni permanenti ad importanti riforme che si sono susseguite nel tempo: quella dei Ministeri di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999 e, soprattutto, della riforma del Titolo V Cost. avvenuta tra il 1999 e il 2001: interventi di tipo organico che avrebbero richiesto, all'evidenza, un ripensamento complessivo delle attribuzioni materiali delle commissioni, e anche del sistema stesso delle commissioni permanenti.²⁷⁷ La riduzione dei parlamentari rende dunque ancora più ineludibile la diminuzione e l'accorpamento delle commissioni permanenti.²⁷⁸ La mancata riconfigurazione del sistema delle commissioni parlamentari permanenti ha originato altresì effetti assai deleteri su metodi e contenuti della legislazione statale e, al contempo, sulla quantità e sulla qualità dell'apporto parlamentare alla legislazione.²⁷⁹ Come già detto, ad oggi la legislazione italiana è caratterizzata per lo più dai c.d. provvedimenti omnibus che vengono esaminati in sede referente da quelle commissioni che hanno competenze trasversali, Commissione Affari Costituzionali e bilancio, tralasciando quindi,

²⁷⁷ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit. p.392

²⁷⁸ Feroni Cerrina G., *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Fasc. 3/2019, 7 maggio 2019

²⁷⁹ Lupo N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020.

l'esame da parte delle commissioni specializzate in quella determinata materia che possono esprimere soltanto eventuali pareri.

2.2.1 LA QUESTIONE DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

La riduzione del numero dei parlamentari sicuramente andrà ad influenzare le future scelte sulla composizione numerica delle commissioni permanenti che dovrà rispettare la regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari all'interno delle commissioni deliberanti o in sede legislativa, in virtù di quanto previsto dalla Costituzione italiana.²⁸⁰ Infatti, le commissioni permanenti, oltre a svolgere un'imprescindibile funzione istruttoria rispetto all'attività dell'Assemblea (art. 72, comma 1. Cost.), cui si aggiunge un'importante funzione consultiva, per espressa previsione costituzionale, risultano titolari anche del potere di definire autonomamente la volontà delle Camere cui appartengono.²⁸¹ L'art.72 comma 3, aggiunge che le commissioni devono essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, secondo il principio della proporzionalità, che sancito per la prima volta nel Regolamento della Camera del 1920-1922, sembra essere preordinato a garantire non solo un'indefettibile pluralità politico-istituzionale , ma l'esigenza di costituire commissioni parlamentari, soprattutto se operanti in sede deliberante, che riproducano su scala ridotta la reale fisionomia politica di assemblee politiche, poter avere quel medesimo carattere rappresentativo che hanno le Camere.²⁸²

Con la riduzione del numero dei parlamentari, si dovrà superare il principio tradizionale in base al quale ciascun parlamentare deve, di regola, essere membro di una sola commissione permanente. In questo modo, si romperebbe la connessione necessaria tra il numero delle commissioni di Camera e Senato, che sarebbe comunque da ridurre, rispetto alle 14 attuali, e il numero dei parlamentari: una connessione che in un Senato di 200 componenti potrebbe creare tensioni. Di contro, se la regola rimanesse immutata, si avrebbe infatti, *ceteris paribus*, nel nuovo Senato, un numero medio di senatori per ogni commissione permanente oscillante tra 13 e 15.²⁸³ Ciò significa ad esempio che in una Commissione al Senato, composta da 13 senatori, una proposta di legge può passare con appena 7 voti favorevoli. Gli inconvenienti derivanti da commissioni troppo piccole si accrescerebbero poi ulteriormente visto che, a stare al regolamento del Senato attualmente vigente, per come modificato nel dicembre 2017 (art. 34, comma 1- *bis*), proprio la sede legislativa/deliberante, assieme alla sede

²⁸⁰ Vivaldi E., *Prime considerazioni sulla legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, in Consulta online, 26 marzo 2020

²⁸¹ Lupo N., Gianniti L., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 151

²⁸² Lupo

²⁸³ *Ibidem*

redigente, è la sede cui il Presidente di Assemblea deve assegnare, di regola, i progetti di legge.²⁸⁴In particolare, la regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno delle commissioni in sede deliberante potrebbe essere svuotata del proprio significato più pregnante, esponendosi, da un lato ad un eccessivo irrigidimento del criterio di stretta proporzionalità, che pure ne costituisce la cifra più qualificante; e, dall'altro lato, ad effetti di sovra-rappresentazione delle forze politiche di minoranza, in virtù di una lettura *magis ut valeat* dell'esigenza di rappresentatività delle stesse in commissione.²⁸⁵ Sotto il profilo del funzionamento delle Camere, occorre qui riprendere la previsione secondo cui la riduzione del numero dei parlamentari comporterebbe una flessione dei tempi di discussione, con conseguente maggiore efficienza e funzionalità delle attività parlamentari. In rapporto a tale considerazione, trovano però spazio due osservazioni. Anzitutto, appare del tutto apodittico affermare che i tempi di discussione possano dipendere dal numero dei parlamentari. In secondo luogo, occorre tener conto del fatto che, nelle discussioni in assemblea, si assiste solitamente alla presa di posizione del c.d. "oratore di gruppo", quale rappresentante qualificato del gruppo stesso. Occorre cioè tener conto che, oltre alla struttura, anche il funzionamento delle Camere è predisposto per "gruppi", al fine di svolgere in modo i relativi lavori. Il "taglio" del numero dei parlamentari intacca, altresì, ulteriori meccanismi costituzionali e istituzionali.

3. DOPO LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI: POSSIBILI SCENARI

3.1 LA CRISI DEL SISTEMA DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Per ciò che è stato detto in precedenza, è necessario un ripensamento del sistema delle commissioni permanenti. L'approvazione del taglio dei parlamentari ha fatto luce su delle disfunzionalità che ormai da tempo caratterizzano il nostro Parlamento. Infatti, con la svolta maggioritaria del 1993 le commissioni permanenti hanno conosciuto un progressivo declino funzionale. La fase istruttoria condotta da questi organi si è dimostrata spesso insoddisfacente, stante anche il crescente livello di tecnicità e di specializzazione oggi richiesto a leggi chiamate ad incidere su problemi di vasta portata.²⁸⁶

Come sottolineato nel capitolo III, la sede deliberante e redigente hanno conosciuto una significativa riduzione del proprio tasso di incidenza sulla complessiva produzione normativa. Ciò, per via

²⁸⁴ Lupo N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020.

²⁸⁵ Sicuro F., *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021

²⁸⁶ *Ibidem*

dell'aumento della produzione legislativa riservata dalla Costituzione all'Assemblea (ex art.72, comma 4); al ricorso massiccio da parte dell'Esecutivo alla decretazione d'urgenza e l'abuso dell'apposizione della questione di fiducia sui maxi emendamenti governativi presentati in sede di conversione dei decreti-legge. Tutti elementi che hanno portato a ridimensionare i vantaggi legati al decentramento dell'attività parlamentare e, quindi, a porre dubbi circa il fenomeno del c.d. Parlamento in Commissione. La crisi della sede deliberante, collegata all'alta conflittualità politica delle recenti Legislature, ha avuto effetti anche sulla sede redigente che ha registrato molti casi di trasferimenti alla sede referente. In generale, la crisi del sistema delle commissioni permanenti la si può inserire in un contesto più ampio in cui si assiste ad una profonda crisi dei partiti politici, non più capaci di fungere da mediatori tra le istanze provenienti dalla società civile e l'adozione di provvedimenti legislativi, tanto da poter riprendere l'espressione di Vezio Crisafulli, il quale parlava di divorzio, tante volte deplorato, che va delineandosi tra società civile e società politica.

La crisi di rappresentanza dei partiti si è riversata, di riflesso, sul Parlamento che ha contribuito ad approfondire l'entropia rappresentativa, ossia la frattura sussistente tra le aspettative dei cittadini e le scelte adottate dagli organi di indirizzo politico²⁸⁷, che ha rafforzato quella retorica populista che ha fermamente sostenuto la riduzione del numero dei parlamentari. Quest'ultima mette in gioco i valori di fondo del nostro sistema costituzionale,²⁸⁸ tanto da essere coerente soltanto con alcuni tipi di visioni della democrazia.²⁸⁹ Si può sostenere, però, che questa modifica costituzionale dovrebbe rappresentare l'occasione per un'ampia discussione sul rapporto tra democrazia e rappresentanza, per come viene interpretato dalle istanze c.d. populiste.

La crisi pandemica ha contribuito ad evidenziare lo squilibrio istituzionale che ormai da tempo caratterizza la nostra forma di governo parlamentare che vede una crescita del ruolo normativo del Governo. In un quadro politico così frammentato, il modello consociativo risulta difficile da implementare. La ricerca di un equilibrio tra i meccanismi parlamentari della mediazione e della discussione con l'esigenza di produrre decisioni in tempi rapidi e con metodi improntati alla razionalità, sembra rimettere in discussione l'intero sistema delle commissioni permanenti, soprattutto di quelle dotate di potestà legislativa.²⁹⁰

²⁸⁷ Ibidem

²⁸⁸ Morelli A., *Referendum e visioni della democrazia*, in LaCostituzione.info, 19 settembre 2020

²⁸⁹ Secondo Morelli A., queste visioni sono quella della democrazia diretta digitale; quella della democrazia maggioritaria, decidente, dell'alternanza; quella della democrazia giudiziaria; quella di una democrazia partecipativa e localistica del tutto autosufficiente.

²⁹⁰ Sicuro F., *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 1, 2021

L'emergenza pandemica da Covid-19 e la riduzione del numero dei parlamentari potrebbero rappresentare l'opportunità di ripensare al funzionamento del sistema delle commissioni permanenti che si sono dimostrate, in questo periodo, rispetto all'assemblea, la sede operativa che può garantire con maggior efficacia una parte dei lavori parlamentari.

3.2 VERSO UN NUOVO SISTEMA DI COMMISSIONI PARLAMENTARI

A seguito del taglio del numero dei parlamentari, vi è la necessità di un ampio intervento di adeguamento del sistema delle commissioni, altrimenti, quest'ultimo, risulterebbe essere un ostacolo all'esigenza di razionale ed efficiente svolgimento dei lavori di Camere sensibilmente ridotte nella loro dimensione numerica. Ad oggi, infatti, le quattordici commissioni che compongono il sistema presentano elementi di disomogeneità circa il riparto delle competenze e della specularità rispetto al numero e alle attribuzioni dei Ministeri. Su questo si potrebbe intervenire in maniera significativa attraverso una coordinata modifica dei Regolamenti parlamentari lungamente attesa.

Non a caso, uno degli interventi che si prospetta a seguito di tale modifica, è la riduzione del numero delle commissioni attraverso un loro accorpamento con conseguente razionalizzazione delle loro competenze. Anche sotto questo profilo vi sono delle criticità. Come è stato detto infatti, la riduzione delle commissioni parlamentari ad un numero inferiore alle attuali quattordici aggraverebbe l'attuale loro non perfetta specularità con gli attuali quindici Ministeri, con la conseguenza che, più di quanto accade oggi, avremo più commissioni corrispondenti ad un solo ministero oppure più ministeri corrispondenti ad una sola commissione.²⁹¹ Risultato, quest'ultimo, non per forza negativo se si pensa che la perfetta specularità con l'articolazione ministeriale avrebbe accentuato il pericolo insito nel sistema delle commissioni specializzate: e cioè la tendenza a trascurare gli aspetti politici dei problemi a profitto di più limitate visuali di settore.²⁹² L'accorpamento, però, sembra necessario per evitare che l'attività parlamentare rischierrebbe di incorrere in disfunzionalità paralizzanti il fisiologico esplicarsi della rappresentanza politica intra-camerale.²⁹³ La tendenza ad una progressiva omogeneizzazione delle competenze delle commissioni fra le due camere ha trovato recente conferma nella revisione del regolamento del Senato del 2017, quando si è deciso di trasferire la competenza in materia lavoro pubblico dalla 1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione) alla

²⁹¹ Curreri S., *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it*, 15 aprile 2020

²⁹² Elia L., *Le Commissioni Parlamentari*, cit. p. 897

²⁹³ Sicuro F., *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021

11^a Commissione permanente (ora denominata Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale anziché Lavoro previdenza sociale), al fine di dar modo a tale Commissione di poter affrontare compiutamente tutti gli aspetti concernenti i rapporti di impiego, compresi quelli alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, analogamente a quanto accadeva già alla Camera dove la XI Commissione si occupava del lavoro sia pubblico che privato. Inoltre, l'accorpamento non può interessare tutte le commissioni ma solo quelle che hanno competenze simili, se si vuole evitare il rischio che i membri delle commissioni debbano trattare argomenti profondamente diversi. In questo senso, ad esempio, un accorpamento certamente possibile in entrambe le camere è tra le commissioni "Bilancio" (Bilancio, tesoro e programmazione alla Camera, Programmazione economica, bilancio al Senato) e le commissioni "Finanze" (Finanze alla Camera, Finanze e Tesoro al Senato).²⁹⁴

Pertanto, la riduzione del numero delle commissioni, per fusione o incorporazione, è certamente la più agevole ma non è per questo immune da rischi e controindicazioni che potrebbero vanificare gli effetti sperati. Inoltre, la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe portare i regolamenti di Camera e Senato a prevedere l'appartenenza di ogni parlamentare a più di una commissione o meglio, a consentire alla Camera ed estendere, oltre le tre commissioni, al Senato, la possibilità che lo stesso parlamentare di un gruppo minoritario appartenga a più commissioni, al fine di garantire la rappresentatività. Ciò comporterebbe, senza subbio, conseguenze in termini di organizzazione del tempo e della logistica parlamentare: l'essere membro di più commissioni renderebbe ancora più difficoltoso l'organizzazione dei lavori parlamentari, non tanto per quanto riguarda i rapporti tra lavoro delle Commissioni e attività dell'Aula, non potendo essere in generale tra loro coincidenti (artt. 30.5 reg. Cam. e 53.2 reg. Sen.), quanto nell'ipotesi, di fatto non facilmente evitabile, di sedute concomitanti delle commissioni, le quali, come noto, sono il vero motore dell'attività dei moderni Parlamenti.

Un'altra possibile soluzione sarebbe l'introduzione del cosiddetto voto ponderato che consentirebbe a ciascun gruppo politico di essere rappresentato in commissione da un solo suo membro il quale esprimerebbe al momento del voto un numero di voti pari alla sua consistenza numerica. Questa possibilità però rischierebbe di conferire la rappresentanza del gruppo a singoli commissari, il cui voto non è detto che corrisponda alla volontà del gruppo d'appartenenza. In presenza della libertà di mandato, il rappresentante unico del gruppo in commissione potrebbe agire libero da

²⁹⁴ Curreri S., *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it*, 15 aprile 2020

qualsiasi vincolo di appartenenza: ipotesi ancora più stringente dal rafforzamento del ruolo del singolo parlamentare a seguito del taglio della rappresentanza di cui alla legge costituzionale n.1 del 2020. D'altra parte, però, l'introduzione del voto ponderato potrebbe garantire un'adeguata operatività del criterio di rappresentatività in commissione di tutti i gruppi parlamentari, quanto, la più coerente applicazione della regola della rappresentanza proporzionale.²⁹⁵

In merito a nuovi strumenti procedurali si può ripensare ad una possibile riforma dell'attività istruttoria in commissione. Ricordiamo come l'attività delle commissioni in sede referente non è soggetta alla regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi e, pertanto, le commissioni in sede referente potrebbero essere formate secondo un criterio non necessariamente proporzionale che consentirebbe a tutti i gruppi di partecipare. Premesso ciò, un'ipotesi di riforma dell'attività istruttoria in commissione può riguardare la possibilità di consentire l'intervento nella fase istruttoria di formazioni sociali ed esperti, dotati di una comprovata stabilità giuridica ed impegnati in attività del tutto conformi a Costituzione²⁹⁶. In tal modo, si accoglierebbe l'invito di Mortati durante la seduta in Assemblea Costituente del 24 settembre 1946, di integrare la rappresentanza politica in funzione di una più completa democrazia, in quanto, i partiti non rappresentano tutta la realtà sociale. L'intervento permanente di specialisti, sin dalla prima fase del procedimento legislativo, trova nelle commissioni parlamentari la sede tecnicamente più idonea: sia per l'effettiva indipendenza del potere legislativo dal potere esecutivo, sia come garanzia dell'opposizione che, come tale, non dispone di strumenti informativi della maggioranza di governo. In realtà questo è stato già oggetto di un tentativo di costituzionalizzazione, in quanto il progetto di revisione costituzionale c.d. "Renzi-Boschi", respinto dal referendum del 4 dicembre 2016, prevedeva una puntuale modifica dell'art.71 Cost., al fine di introdurre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali, per favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche. Questa possibile riforma avrebbe effetti sia a livello quantitativo che qualitativo: permettere di risolvere il problema dell'aumento del carico del lavoro sul singolo parlamentare a causa della riduzione del numero dei rappresentanti. Quest'ultimi, grazie all'apporto di esperti e formazioni sociali interessate al provvedimento in discussione, potrebbero dover lavorare su un materiale istruttorio più variegato e appropriato. Inoltre, così facendo, il Parlamento, e quindi le commissioni, potrebbero garantire una maggiore qualità della legislazione che spesso viene a mancare.

²⁹⁵ Sicuro F., *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 1, 2021

²⁹⁶ Ibidem

Nel ripensare al sistema delle commissioni permanenti, si può mettere in discussione anche le commissioni in sede deliberante fino ad un loro superamento. In realtà, durante la fase pandemica si è pensato ad una rivitalizzazione di questa sede; in particolare, da coloro che avevano proposto la conversione dei decreti-legge in Commissione.²⁹⁷ In effetti, il gran numero di decreti-legge emanati a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza collegata al COVID-19 il 31 gennaio 2020 e la particolare urgenza della loro stabilizzazione nell'ordinamento avevano condotto ad ipotizzare il ricorso alla sede legislativa/deliberante per la loro conversione: ciò sarebbe potuto avvenire tanto nelle commissioni permanenti quanto nell'ambito dell'attività di commissioni speciali monocamerali o addirittura bicamerali, naturalmente composte in modo da assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi al loro interno. Una ipotesi non preclusa dalla Costituzione, stando all'art.72 comma 4, ma impraticabile dai regolamenti parlamentari i quali prevedono la conversione dei decreti-legge come materia in cui vige la riserva di Assemblea. Questa ipotesi, alla fine, non è stata praticata per l'ostilità delle stesse Commissioni permanenti²⁹⁸.

In parallelo, si può probabilmente porre in discussione altresì l'idea di fondo di commissioni permanenti specializzate solo ed esclusivamente per materia, e chiamate perciò, in quel determinato ambito materiale, a svolgere, almeno in chiave istruttoria, tutte le attribuzioni spettanti alle Camere. Il modello adottato negli ultimi decenni a Westminster, ad esempio nel senso della distinzione tra commissioni speciali legislative e commissioni permanenti di controllo, si è rivelato essere un notevole successo.²⁹⁹ In tal senso, l'imprescindibile intervento delle commissioni nel procedimento legislativo potrebbe realizzarsi per mezzo di organi collegiali speciali, costituiti di volta in volta in relazione agli interventi legislativi progettati dal Parlamento e/o dal Governo. Commissioni speciali, che, qualora fossero chiamate a intervenire nel procedimento legislativo, dovrebbero essere formate sempre sulla regola della rappresentanza proporzionale rispetto ai gruppi, così come prescrive l'art.72, comma 3, Cost. e i regolamenti di Camera e Senato (rispettivamente, artt22 Reg. Cam e 24 Reg Sen). Un'altra ipotesi su cui riflettere, è quella di distinguere tra commissioni permanenti, di serie A (con una appartenenza full time) e commissioni permanenti di serie B (part time); e a queste affiancare giunte, organi bicamerali, comitati tutti part-time per definizione.³⁰⁰

La riduzione del numero dei parlamentari, comunque la si consideri, inciderebbe come visto sulla rappresentanza del Parlamento e più in generale sul suo tasso di pluralismo. Per compensare questo

²⁹⁷ Fasone C., *Le commissioni parlamentari nella gestione della crisi pandemica*, in il Filangeri, Quaderno 2020

²⁹⁸ Lupo N., *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2, 16 aprile 2020

²⁹⁹ Ibidem

³⁰⁰ Lupo N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020.

effetto, si potrebbe pensare pure a come valorizzare, specialmente nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo, il ruolo degli organi e delle sedi bicamerali. La Commissione per le Questioni regionali, l'unica Commissione bicamerale prevista dalla Costituzione, potrebbe essere finalmente integrata con rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali come previsto dalla legge costituzionale n.3/2001. Sviluppando tale modello, inoltre, si potrebbe costruire una Commissione bicamerale per gli Affari europei, formata da componenti delle Commissioni di Camera e Senato, magari, sul modello tedesco, prevedendo una partecipazione attiva di parlamentari europei eletti in Italia e sostituendo le Commissioni per le Politiche dell'Ue delle due Camere, anche coerentemente all'obiettivo di ridurre il numero delle Commissioni permanenti³⁰¹. In questo modo la funzione di controllo del Parlamento sull'attività del Governo, oggi dispersa tra due Camere e condivisa dalle due Commissioni per le Politiche dell'Ue con tutte le Commissioni di settore che possono votare atti di indirizzo sugli affari europei e di partecipazione alla fase ascendente di formazione del diritto e delle politiche dell'Unione, verrebbe concentrata in un unico autorevole organismo, favorendo così la formazione di una posizione nazionale unitaria.

Alle commissioni bicamerali potrebbe essere affidate funzioni ulteriori, specie sul versante del controllo-indirizzo e quanto ai rapporti con altri soggetti/ordinamenti, al fine di limitare le duplicazioni e di muoversi in piena coerenza con la linea evolutiva verso un bicameralismo più coordinato. È chiaro, infatti, che fin tanto che il Parlamento era il solo organo rappresentativo nello Stato-nazione il bicameralismo poteva essere senz'altro utile ad assicurare una maggiore riflessione sulle leggi da approvare, mentre quando si trova chiamato a confrontarsi con altre sedi rappresentative, spesso anch'esse dotate di potere legislativo, il bicameralismo paritario finisce spesso per rivelarsi un impiccio, o comunque per appesantire non poco processi la cui tempistica sfugge alla determinazione da parte del Parlamento. Un'ipotesi potrebbe essere quella di affidare le funzioni europee a una commissione bicamerale con sicuri vantaggi sull'omogeneità delle posizioni espresse dal Parlamento e anche, di conseguenza, sull'autonomia e sull'incisività del contributo delle Camere.³⁰²

Possiamo affidare a tali organi anche funzioni di indirizzo e di controllo parlamentare sulla finanza pubblica. Dal momento che gli indirizzi vengono indicati in parallelo da Camera e Senato si potrebbe potenziare ulteriormente l'istruttoria bicamerale. Si registra però, proprio a carico dei regolamenti parlamentari, una perdurante inattuazione costituzionale: dell'art. 5, comma 4, l. cost. 1/2012, laddove ha attribuito alle Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, l'esercizio della

³⁰¹ Ibidem

funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni. Una inattuazione che risulta particolarmente grave, specie nel momento in cui, per fronteggiare le conseguenze del Covid-19, si sta sensibilmente sviluppando il volume della spesa pubblica e, quindi, si devono aumentare i controlli sulla sua qualità.³⁰³ L'istituzione di una commissione bicamerale per il controllo sulla finanza pubblica, condurrebbe il Parlamento ad assumere un ruolo più incisivo nella discussione e nell'elaborazione dei diversi documenti programmatici che l'Esecutivo deve presentare alla Commissione Europea. In generale, non essendo disciplinate dai regolamenti, occorrerà una revisione della disciplina legislativa relativa alla composizione della Commissioni bicamerali.

3.3 IN GENERALE SUL BICAMERALISMO E REGOLAMENTI PARLAMENTARI

La modulazione degli effetti della riforma costituzionale differita alla successiva legislatura riduce, ma non elimina il rischio paventato anche dalla Giunta per il regolamento (seduta del 3 ottobre 2019) di lasciare alla prossima legislatura un quadro regolamentare incoerente con la riforma costituzionale approvata e privo delle necessarie forme di tutela.

Se ci si limiterà a dare attuazione alla riforma soltanto adeguando i *quorum* e dunque, riducendo i requisiti per la formazione dei gruppi e lasciando immutati numero e composizione delle commissioni, senza incidere in alcun modo sui rapporti tra le due Camere, il ritorno, in termini di maggiore efficienza e recupero del ruolo del Parlamento, appare tutt'altro che dimostrato. Se invece, al contrario, si avrà la forza di cogliere questa occasione per ripensare in profondità, esattamente 50 anni dopo i regolamenti del 1971,³⁰⁴ le caratteristiche dei soggetti e dei procedimenti parlamentari, a partire proprio dall'articolazione in gruppi e commissioni e dai meccanismi di funzionamento del bicameralismo simmetrico, una revisione costituzionale puntuale e apparentemente minimale potrebbe segnare un significativo cambio di passo negli assetti del parlamentarismo in Italia. Una opzione, quest'ultima, che sembra essere stata fatta propria dal Presidente Fico nella seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 4 marzo 2020, dedicata appunto all'analisi dei possibili effetti della revisione costituzionale. Il Presidente ha ribadito la necessità di ridefinire le complessive modalità e procedure di lavoro degli organi parlamentari, in modo da predisporre eventuali adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati, assecondando così una richiesta più volte e da parecchie legislature avanzata dai deputati e dai Gruppi. La scarsa attenzione mostrata dal legislatore di revisione costituzionale, qui come invero anche in altre occasioni, nella

³⁰⁴ Ibidem

predisposizione di norme transitorie o nella prefigurazione di meccanismi di attuazione è un aspetto evidentemente da stigmatizzare perché accentua le incertezze circa gli esiti derivanti dalla riforma. Un dato, a questo punto, non può non colpire. Tutte le riforme costituzionali che hanno inciso sul bicameralismo ne hanno accentuato la simmetria: la legge costituzionale n. 2 del 1963, la riduzione dei parlamentari e, si spera presto, l'abbassamento dell'elettorato attivo e passivo per il Senato. Se la strada proseguirà, come sembra, in questa direzione, l'unico elemento asimmetrico resterà il numero dei parlamentari.

Sul fronte delle modifiche regolamentari sembra che, stando ad oggi, finalmente qualcosa comincia a muoversi. Mentre al Senato erano già state avanzate due proposte organiche (una più minimale, a firma di Calderoli e una più ampia e non limitata all'adeguamento quantitativo delle soglie numeriche, a firma Zanda), alla Camera finora le riflessioni sull'adeguamento del regolamento alla riduzione del numero dei deputati non avevano avuto concretizzazioni in proposte formali. Negli ultimi giorni, invece, si è avuto il deposito di una prima iniziativa parlamentare in tal senso, a firma del deputato Baldelli. Questa è invero ancor più essenziale del testo presentato da Calderoli al Senato: si limita al solo adeguamento delle soglie numeriche e dei quorum procedurali previsti da numeri assoluti, senza nemmeno accennare (rinviando esplicitamente, in sede di relazione illustrativa, al confronto da effettuarsi in seno alla Giunta per il regolamento) al ripensamento del numero delle Commissioni permanenti o alla distribuzione delle competenze tra queste. Tuttavia, al contrario del testo Calderoli ha il merito (con esplicita menzione nella relazione) di non intervenire a modificare disposizioni per le quali la evoluzione interpretativa avesse ormai evidenziato una completa desuetudine: disposizioni simili sono invece oggetto di proposte di modifica nel testo presentato al Senato, con il rischio di ingenerare dubbi interpretativi, visto che sarebbe assai difficile ritenere ancora desuete disposizioni oggetto di un nuovo intervento di modifica puntuale.³⁰⁵

Dunque, se le due Camere dessero una lettura minimale di questa riforma costituzionale perpetuando le loro asimmetrie oltre a mantenere inalterati i tanti istituti che da tempo hanno assoluto bisogno di un profondo ripensamento gli argomenti a favore dell'antiparlamentarismo troverebbero di sicuro nuova e ulteriore linfa.

³⁰⁵ Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, in federalismi.it.

⁵⁵ Lupo N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020.

CONCLUSIONE

Con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21 ottobre della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari” è giunto formalmente a conclusione l’iter del disegno di legge di revisione costituzionale di riduzione del numero dei componenti di Camera e Senato. Come noto, la proposta di riforma è stata sottoposta a referendum confermativo il 20 e 21 settembre dello scorso anno, con un esito piuttosto chiaro: quasi il 70% di voti favorevoli alla riforma. Sul disegno di riforma costituzionale si è svolto un ampio dibattito dottrinale, sia in occasione delle audizioni svolte nelle due Commissioni Affari costituzionali che in convegni e pubblicazioni, che ha messo in evidenza tutte le problematiche di un intervento così *tranchant*.

Fin dall’Assemblea Costituente, si avvertì l’esigenza, da parte di ogni schieramento politico, di giungere a una riduzione più o meno corposa del numero di parlamentari, ritenuto troppo elevato. Mi sembra ampiamente condivisibile la riflessione del Prof. Lupo, secondo cui, la riforma abbia dei contenuti condivisibili e lungamente attesi, ma è stata presentata con la motivazione sbagliata. Come dimostrato nel quarto capitolo, credo che la volontà di ridurre la “casta” e, quindi, i costi della politica, possa essere una motivazione del tutto residuale. Questa revisione costituzionale, seppur puntuale, deve essere inserita all’interno di un quadro più ampio di riforme e rappresentare, quindi, l’opportunità per il Parlamento di intraprendere una seria di azioni di revisione del nostro assetto istituzionale, caratterizzato da una centralità straripante del Governo e da meccanismi elettorali inadatti a fotografare un sistema politico sempre più in continuo movimento.

Il fatto che i parlamenti abbiano perso parte della loro centralità non significa necessariamente che non contino più nell’ordinamento, ma soltanto che contano in altro modo rispetto al passato. Come la storia ci insegna, alla fine, i parlamenti si sono adeguati ai continui cambiamenti degli assetti istituzionali della società. Sono le istituzioni di gran lunga più capaci di trasformarsi: sono stati controllori, giudici, legislatori, una molteplicità di ruoli.

Come l’elaborato vuole sostenere, a seguito della riduzione del numero dei parlamentari e ad una perdurante crisi dei partiti, si dovrebbe mettere in discussione il modello di sistema delle commissioni permanenti, che rappresentano il principale punto di collegamento tra Parlamenti e società civile, con uno sguardo ad altre esperienze parlamentari, in particolare, Regno Unito e Unione Europea.

Innanzitutto, come sostenuto dal deputato francese Barthélemy, l’espressione sistema delle commissioni permanenti deve essere riservata soltanto a quei tipi di organizzazione parlamentare nei

quali ciascuna decisione importante dell'assemblea non è assunta se non è stata esaminata prima da parte di una commissione³⁰⁶. Partendo da questa definizione, abbiamo cercato di analizzare il sistema di commissioni della Camera dei Comuni che, seppur visto, da molti studiosi, un modello vincente, presenta dei punti deboli. Nonostante l'alto grado di specializzazione, il sistema delle commissioni della Camera dei Comuni non incide in maniera significativa sul complesso delle attività parlamentari in quanto limitato ad una sola funzione parlamentare, quella di controllo; mentre, l'alto grado di autonomia delle commissioni, sia reciprocamente che nei confronti dell'Assemblea, conduce a depotenziarne la forza in Parlamento. I sistemi di commissioni forti, invece, si basano su un maggiore equilibrio tra specializzazione ed autonomia delle commissioni permanenti. Ad oggi, un tale sistema lo ritroviamo nel Parlamento europeo. Esso si basa su un elevato numero di commissioni, i cui membri variano a secondo della funzione della competenza dell'organo, se meramente consultive e di controllo o anche referenti nel procedimento legislativo, oppure se relative a politiche di settore o meramente ordinamentali, come quella che si occupa delle riforme costituzionali. Il punto di forza è rappresentato da un efficace meccanismo di coordinamento. Vi è un organo di coordinamento tra commissioni: la Conferenza dei loro Presidenti, che ha anche il compito di redimere eventuali conflitti tra esse. Come esaminato nel capitolo due, la forza dei sistemi di commissioni che, in ultima istanza, equivale alla forza dei parlamenti, si basa sia sulla specializzazione per materia di questi collegi permanenti, che nel loro insieme sono comunque in grado di esaurire l'intero spettro delle politiche pubbliche; sia sul loro coordinamento reciproco; sia infine, sulla relativa autonomia di azione rispetto ad altri organi parlamentari.

Il sistema delle commissioni del Parlamento italiano ha subito profonde trasformazioni. Un tempo tale sistema era considerato come efficace e ben congegnato, sia per garantire le necessità di divisione parlamentare del lavoro che per assicurare una adeguata specializzazione delle competenze del Parlamento nei confronti del Governo. Tuttavia, è stato poi criticato per l'eccessiva settorializzazione e per il rischio di frammentazione dell'indirizzo politico, con commissioni individualmente molto troppo forti. Anzi, per il potere conferito alle commissioni dall'art.72, terzo comma, cioè quello di poter approvare in via definitiva disegni di legge, fino ai primi anni Novanta, tali organi parlamentari si sono configurati come centri principali di produzione legislativa, sia alla Camera che al Senato. Si sono approvate così le cosiddette "leggine", nonché leggi dal contenuto altamente tecnico che rinviavano alle competenze delle commissioni. Le commissioni permanenti sono state, dunque, centri nevralgici dell'attività parlamentare, ciascuna secondo la propria competenza per materia, che corrispondeva sostanzialmente ai vari settori dell'amministrazione pubblica.

³⁰⁶ Barthélemy J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, 1934, p. 24

A partire dalla metà degli anni Novanta vi è stato un rafforzamento degli strumenti di coordinamento tra commissioni ed una trasformazione della legislazione: da provvedimenti micro-settoriali a provvedimenti omnibus, che quindi, per essere accuratamente esaminati, richiedono un raccordo tra le commissioni e con una maggior sinergia hanno portato il Parlamento italiano ad un modello di sistema di commissioni forte, seppur con ancora dei punti deboli: nell'organizzazione complessiva dei lavori parlamentari le commissioni contano poco sia da sole sia come sistema. La programmazione dei lavori parlamentari, infatti, dipendeva interamente da loro, oggi invece, le vede completamente estromesse, circostanza grave se si pensa che da questa attività discendono poi tempi e modi di esercizio delle funzioni parlamentari. Inoltre, il Legislatore ha ritenuto di non adeguare il sistema delle commissioni permanenti ad importanti riforme che si sono susseguite nel tempo: quella dei Ministeri di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999 e, soprattutto, della riforma del Titolo V Cost. avvenuta tra il 1999 e il 2001: interventi di tipo organico che avrebbero richiesto, all'evidenza, un ripensamento complessivo delle attribuzioni materiali delle commissioni, e anche del sistema stesso delle commissioni permanenti. La riduzione dei parlamentari rende dunque ancora più ineludibile la diminuzione e l'accorpamento delle commissioni permanenti soprattutto al Senato, dove, difficilmente sarà sostenibile una situazione in cui soli 200 senatori sono distribuiti tra 14 piccolissime Commissioni, se si vuole assicurare un rapporto equilibrato tra proporzionalità e rappresentatività dei gruppi parlamentari come si è cercato di fare finora. Gli inconvenienti derivanti da commissioni troppo piccole si accrescerebbero poi ulteriormente visto che, a stare al regolamento del Senato attualmente vigente, per come modificato nel dicembre 2017 (art. 34, comma 1- bis,), proprio la sede legislativa/deliberante, assieme alla sede redigente, è la sede cui il Presidente di Assemblea deve assegnare, di regola, i progetti di legge. In particolare, la regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno delle commissioni in sede deliberante potrebbe essere svuotata del proprio significato più pregnante, esponendosi, da un lato ad un eccessivo irrigidimento del criterio di stretta proporzionalità, che pure ne costituisce la cifra più qualificante; e, dall'altro lato, ad effetti di sovra-rappresentazione delle forze politiche di minoranza, in virtù di una lettura *magis ut valeat*³⁰⁷ dell'esigenza di rappresentatività delle stesse in commissione. Si potrebbe discutere anche dell'idea non avere più commissioni permanenti specializzate solo ed esclusivamente per materia, e chiamate perciò, in quel determinato ambito materiale, a svolgere, almeno in chiave istruttoria, tutte le attribuzioni spettanti alle Camere. L'imprescindibile intervento delle commissioni nel procedimento legislativo potrebbe realizzarsi per mezzo di organi collegiali speciali, costituiti di volta

³⁰⁷ Sicuro F., *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 1, 2021

in volta in relazione agli interventi legislativi progettati dal Parlamento e/o dal Governo. Commissioni speciali, che, qualora fossero chiamate a intervenire nel procedimento legislativo, dovrebbero essere formate sempre sulla regola della rappresentanza proporzionale rispetto ai gruppi, così come prescrive l'art.72, comma 3, Cost. e i regolamenti di Camera e Senato (rispettivamente, artt22 Reg. Cam e 24 Reg Sen). Si potrebbe, quindi, ipotizzare di differenziare tra loro le Commissioni per status, per poteri di cui sono titolari o, anche, per numero tra le due Camere. Tuttavia, più si differenziano le commissioni tra loro, tanto maggiore è l'esigenza di un coordinamento efficace delle attività, magari valorizzando sedi finora rimaste marginali nell'attività parlamentare, come la Conferenza dei Presidenti di Commissione, su modello del Parlamento europeo e consentendo ai parlamentari di essere membri di più di una Commissione. È chiaro che la sola riduzione del numero dei parlamentari non è sufficiente a rendere l'ordinamento più efficiente nella sua struttura e nell'assunzione delle decisioni. In questa fase, è necessario che vi sia un ampio consenso politico, almeno circa la necessità di intervenire tempestivamente, in modo coordinato tra i due rami del Parlamento e con riforme di respiro adeguato. Vedremo se la classe politica, chiamata ad affrontare una fase peculiare e imprevista come la pandemia sarà all'altezza di tale sfida.

ABSTRACT

L'entrata in vigore della legge costituzionale n.1 del 19 ottobre 2020, recante "Modifiche agli articoli 56, 57, 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari" dà luogo, senza dubbio, ad effetti sistemici così consistenti da incidere sull'organizzazione ed il funzionamento dei lavori delle Camere. Oltre a rivedere la disciplina della nomina dei senatori a vita, la suddetta revisione si è limitata ad abbassare il numero dei deputati, da 630 a 400 e dei senatori elettivi, da 315 a 200. Una revisione così puntuale richiede al legislatore l'attuazione di una serie di interventi al fine di registrare effetti positivi dalla riduzione del numero dei parlamentari. In particolare, è irrinunciabile una revisione profonda dei regolamenti delle Camere che dovrà incidere sulla funzione e composizione delle commissioni parlamentari permanenti, che consentono al Parlamento di esercitare efficacemente l'insieme delle sue funzioni.

Lo scopo del presente elaborato è quello di sostenere la tesi secondo cui la riduzione del numero dei parlamentari debba modificare la composizione delle commissioni e porre in discussione l'idea di fondo del nostro ordinamento, quella per cui abbiamo commissioni specializzate solo ed esclusivamente per materia e deputate perciò in quel determinato ambito a svolgere le attribuzioni spettanti alle Camere: indirizzo-controllo e legislazione. A sostegno di tale tesi, si intende confrontare l'esperienza italiana con quella del parlamento europeo ed britannico al fine di mettere in luce il modello di cui questi ultimi si sono dotati per capire quali sono gli elementi che possono essere utili per il nostro sistema, con una particolare attenzione al Parlamento di Westminster ritenuto da molti studiosi di notevole successo.

Il primo capitolo si pone l'obiettivo di spiegare l'origine e l'evoluzione del sistema di commissioni parlamentari permanenti, nei tre ordinamenti, partendo dalla sua definizione: sulla base di quanto sostenuto dal deputato francese Barthélemy si individuano i principali istituti che caratterizzano i sistemi di commissioni. Di seguito si fornirà un quadro storico sulla nascita di tali organi parlamentari che ha segnato la discontinuità tra i Parlamenti ottocenteschi e quelli novecenteschi, determinando il passaggio dal "Parlamento in assemblea" al "Parlamento in commissione", in modo da evidenziare le progressive trasformazioni delle commissioni da organi al servizio del governo a organi ausiliari del parlamento e infine, a organi di partecipazione alle funzioni parlamentari. Infine, si analizza le principali caratteristiche strutturali delle commissioni parlamentari permanenti, come organi singolarmente intesi.

Nel secondo capitolo si analizza il rapporto delle commissioni parlamentari permanenti e specializzate con gli altri organi parlamentari tra cui le altre commissioni (commissioni bicamerali, il Committee of the Whole House, le commissioni speciali e quelle di inchiesta). In quest'analisi verranno messe in luce le analogie e le differenze tra i vari ordinamenti. Per le prime possiamo citare la stabilità del sistema di commissioni permanenti sia nel Parlamento britannico dal 1979, che in quelli italiano ed europeo. In particolare, per l'ordinamento italiano si farà riferimento alla principale riforma delle commissioni permanenti del 1987, volta a superare le criticità derivanti da un sistema scoordinato non per il numero, ma per l'eccessivo parallelismo esclusivo tra ciascuna commissione e il "suo" Ministero.

Dopo aver esaminato la "statica" delle commissioni permanenti, il terzo capitolo verterà sulla "dinamica" del loro sistema. Le commissioni permanenti sono chiamate a svolgere le funzioni spettanti al Parlamento. A seconda della classificazione che si adotta per queste ultime, dobbiamo considerare che non vi è una biunivoca corrispondenza tra funzioni e procedimenti parlamentari: è infatti assai frequente, per non dire normale, che attraverso un procedimento le Camere svolgano più di una funzione. In chiave comparatistica si analizzerà il ruolo delle commissioni per lo svolgimento della funzione legislativa e di controllo. In particolare, si evidenzia la differenza tra il modello italiano ed europeo con quello inglese: mentre nei primi le commissioni permanenti combinano compiti legislativi e di supervisione, nel secondo i *select committees* svolgono solo attività di controllo sull'Esecutivo. Verranno esaminati i principali istituti della funzione legislativa con riferimento per l'ordinamento italiano, ad importanti riforme regolamentari a riguardo: quella della Camera del 1997 e quella del Senato del 2017. Si analizzeranno dunque l'iniziativa legislativa, la sede consultiva, la sede referente, redigente, deliberante/legislativa e il rapporto con l'Assemblea, successivamente la funzione di controllo. Prima di analizzare come questa viene esercitata in commissione nei tre ordinamenti presi in considerazione, si cercherà di sintetizzare le due concezioni del controllo parlamentare sul Governo: quella europea-continentale e quella anglosassone.

La riduzione del numero dei parlamentari è stata sicuramente una riforma da tempo attesa. Nel quarto ed ultimo capitolo si farà riferimento all'evoluzione della questione del numero dei parlamentari in Italia, si metteranno in luce gli aspetti più problematici che attengono al sistema delle commissioni, che rinviano alla questione della rappresentanza politica. Faremo riferimento alla difficoltà di conciliare il principio di proporzionalità, soprattutto al Senato, con la garanzia di rappresentatività in sede di commissione per i gruppi parlamentari minori, alla possibilità per cui sia sufficiente un esiguo numero di parlamentari per approvare una legge. Si cercheranno delle possibili soluzioni, come

l'accorpamento delle commissioni permanenti e la possibilità di implementare il modello di Westminster nell'ordinamento italiano.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV. *Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo*, A.C 5386. In sito Camera dei Deputati, 7 Agosto 2012.

Barthélemy J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, 1934

Biondi F., *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, n. 3/2019

Boscaini S., *Intervento. La partecipazione degli esecutivi ai lavori delle commissioni parlamentari*, in *Studi pisani sul Parlamento III*, a cura di E. Rossi, Pisa, 2009

Carboni A., Magalotti M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*

Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G., *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, in *Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi*, giugno 2018

Chimenti C., *Gli organi bicamerali nel Parlamento Italiano*, Edizioni di Comunità, 1979

Ciaurro G.F., *Le Commissioni bicamerali nell'esperienza parlamentare italiana*

Clementi F., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 2/2019

Clementi F., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *«Osservatorio sulle fonti»*, Fasc. 19, 2019

Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, VII Edizione, Londra, 2011

Curreri S., *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it*, 15 aprile 2020

Elia L., *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*

Elia L., *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivi Giuridici*, 1961

- Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012
- Feroni Cerrina G., *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Fasc. 3/2019, 7 maggio 2019
- Frattola E., *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 24 Luglio 2019
- Fusaro C., *La riduzione dei parlamentari. Un'innovazione marginale, ma non si può votare "no": è utile e tiene aperta la porta a ulteriori riforme*, in appendice l'Abbecedario referendario 2020
- Gianfrancesco E., Lupo N., Florà F., *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. n. 1/2009
- Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, Terza edizione, 2018
- Grasso G., *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità a cui non rinunciare a cuor leggero*, in Federalismi.it, 9 settembre 2020
- Griglio Elena, *Parliamentary Oversight of the Executive: Tools and Procedures in Europe*, Hart Pub Ltd, 1 ottobre 2020
- Lanchester F., *Mortati e la "Legislatura Costituente"*, in Nomos, fasc. n. 1/2016
- Leo L., *La riduzione del numero dei parlamentari tra passato e presente*, in Forum dei Quaderni Costituzionali, 3, 2020
- Lupo N., *I tempi della decisione nel rapporto tra Assemblea ed Esecutivi*, testo dell'introduzione al seminario su "Assemblee elettive ed Esecutivi: la questione dei tempi della decisione", Pisa, 20 aprile 2009, in Amministrazione in cammino
- Lupo N., *Il ruolo del Governo nelle commissioni parlamentari*, in Studi pisani sul Parlamento III, Pisa, 2009
- Lupo N., *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2, 16 aprile 2020

Lupo N., *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*

Lupo N., *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 15 maggio 2009

Lupo N., Manzella A., *Il Parlamento europeo, una introduzione*, Luiss University Press, 2019

Lupo N., *Per l'armonizzazione delle regole della Camera e Senato*, in *Per far funzionare il Parlamento*, a cura di A.Manzella, F.Bassanini, Bologna, 2007

Lupo N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, Forum di Quaderni Costituzionali

Lupo N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020

Manzella A., *Elogio dell'Assemblea*, Mucchi, Piccole Conferenze, 2020

Manzella A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Edizione III, 2003

Marchetti A., *Il potere normativo delle dell'Esecutivo nel Regno Unito*, in Osservatorio sulle Fonti, Anno XI - Fascicolo 3/2018

Marzo R., *Su alcuni numeri della "matematica costituzionale" (spunti di riflessione sulla riduzione dei parlamentari)*, in Osservatorio Associazione dei Costituzionalisti AIC, Fasc. 4/2020, 4 agosto 2020

Morelli A., *Referendum e visioni della democrazia*, in LaCostituzione.info, 19 settembre 2020

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1960

Norton P., *Nascent institutionalization: Committee in the British Parliament*

Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, in federalismi.it.

Perna R., *Le commissioni parlamentari al tempo del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di N.Lupo, E. Gianfrancesco, Roma, 2007

Piccirilli G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, aprile 2009

Piciacchia P., *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi*, 15 aprile 2019

Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, IX Legislatura

Rossi F., *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Ottocento e Novecento*. Soveria Mannelli, Rubettino, 2001

Sartori G., *Tecniche decisionali e sistema di comitati*, *Rivista italiana di Scienza Politica*, Volume 4, 1974

Shaw M., Lees J., *Commissioni legislative e sistema politico*, *Rivista italiana di Scienza Politica*, 1974

Siclari M., *Prime considerazioni sui metodi ed i contenuti delle riforme costituzionali nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Enrico Letta*, in *Osservatorio Associazione dei Costituzionalisti AIC*, n. 2, 2013

Sicuro F., *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021

Traversa S., *Commisisoni in sede reidgente*, in *Rassegna Parlamentare*, 2008

V.Olson D.M., Norton P., *Legislatures in Democratic Transition*, in *Journal of Legislative Studies*, 1996

Vivaldi E., *Prime considerazioni sulla legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Consulta online*, 26 marzo 2020

RIASSUNTO

Il presente elaborato si pone l'obiettivo di analizzare i possibili effetti della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema delle commissioni nel Parlamento italiano in una prospettiva comparata.

La revisione costituzionale approvata lo scorso 19 ottobre 2020 sembra apparentemente circoscritta al taglio del numero degli eletti, ma così non è, in quanto è destinata ad avere effetti sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere. La tesi che qui si vuole sostenere è quella per cui, questa revisione deve rappresentare l'opportunità per il Parlamento di implementare quelle riforme da tempo attese, tra cui quella sul sistema delle commissioni parlamentari. Quest'ultime, infatti, rappresentano il principale punto di collegamento tra Parlamenti e società civile e, di fatti, permettono l'accesso dei cittadini alle istituzioni parlamentari: audizioni, indagini conoscitive, inchieste e petizioni sono tutti strumenti che rendono questo dialogo possibile e trovano come unica sede quella di commissione. Si consideri che l'attuale riparto delle competenze delle Commissioni permanenti delle due Camere risale al 1987. A sostegno di tale tesi, si intende confrontare l'esperienza italiana con quella del parlamento europeo e britannico, al fine di mettere in luce il modello di cui questi ultimi si sono dotati per capire quali sono gli elementi che possono essere utili per il nostro sistema, con una particolare attenzione al Parlamento di Westminster ritenuto da molti studiosi di notevole successo.

L'evoluzione del Parlamento, con l'aumento delle sue funzioni, ha avuto un riflesso organizzativo. Il Parlamento è l'organo costituzionale che più di tutti è chiamato a "fare i conti" con i grandi numeri: almeno fino ad anni recenti, pur in presenza di un elevato numero di componenti, ha dato prova della sua capacità di assumere decisioni vincolanti *erga omnes*, grazie alla ripartizione delle attività parlamentari tra collegi minori e tra questi e il *plenum*, assicurando che non venga mai meno la loro natura di "istituzioni porticato" tra lo Stato e la società civile: l'idea è che proprio attraverso collegi ristretti come le commissioni parlamentari transiti la forza delle assemblee novecentesche. In base alla teoria dei comitati di Sartori le commissioni si distinguono per il loro carattere rappresentativo nonché per i soggetti che vi siedono, per il loro titolo di legittimazione ad agire e per le regole che ne determinano i processi di deliberazione e di decisione. Il Parlamento, infatti, è l'unica istituzione dello Stato che deve rappresentare tutta la società. Le commissioni hanno una composizione che riproduce quanto più fedelmente possibile quella dell'Assemblea nei diversi gruppi parlamentari, quindi non solo la maggioranza, come invece accade, ad esempio nei comitati di Gabinetto. E' proprio la presenza di partiti politici nelle commissioni parlamentari che le rendono comitati rappresentativi di natura politica e ciò vale in tutti gli ordinamenti democratici europei che attribuiscono ai partiti una funzione di rappresentanza della volontà dei cittadini. Rispetto al rapporto tra ruolo delle commissioni

e autonomia del Parlamento, una questione dibattuta già in Italia durante l'Assemblea Costituente, riguarda lo *status* di tali organi. In particolare, il problema della posizione giuridica si pone non quando le commissioni si configurano come organi ausiliari, cioè svolgono attività preparatoria per la discussione in Assemblea, ma quando tali organi esercitano la funzione legislativa sostituendosi all'Assemblea stessa o la funzione di controllo con effetti vincolanti su tutto il Parlamento. Oggi, buona parte della dottrina converge sulla posizione di Leopoldo Elia, secondo cui le commissioni in sede deliberante sono organi parlamentari a rilevanza esterna dotate, quindi, di una propria soggettività. Nel Regno Unito, invece, la sovranità del Parlamento non può essere minata né dall'esterno, come altri organi costituzionali, né dall'interno, come le commissioni parlamentari. Dopo aver definito le commissioni parlamentari, possiamo analizzare l'insieme delle commissioni permanenti e specializzate messe a sistema, nonché della loro capacità di creare un sistema coordinato e funzionale agli stessi lavori parlamentari. Qui, si riprende la definizione del deputato francese Barthélemy, in *“Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions”* secondo cui per sistema di commissioni si deve intendere quei tempi di organizzazione parlamentare nei quali ciascuna decisione importante dell'assemblea non è assunta se non è stata esaminata prima da parte di una commissione. Inoltre, per poter parlare di commissioni permanenti e specializzate messe a sistema vi deve essere un legame politico tra l'Aula e le commissioni che si esplica nel principio di proporzionalità nella composizione di quest'ultime affinché la maggioranza nell'una sia tale, almeno da un punto di vista numerico, anche nelle altre; altrimenti, a cosa servirebbero commissioni specializzate e attive nelle loro relazioni all'Assemblea se poi quest'ultima si trovi costantemente in disaccordo con quanto previsto dalle commissioni?

Il sistema delle commissioni si basa su organi specializzati per materia che permette la presenza di un certo grado di differenziazione interna accompagnato da meccanismi di coordinamento ed integrazione in grado di risolvere eventuali conflitti di competenza. Questo non significa che non possono essere costituite commissioni che non rientrino in questa definizione, come le commissioni di inchiesta, che vengono istituite ad hoc per trattare di una certa materia di pubblico interesse, o i comitati bicamerali di conciliazione. Tali organi svolgono specifiche funzioni all'interno del Parlamento, ma non fanno parte del sistema di commissioni permanenti. Quest'ultimo, lo possiamo quindi definire come l'organizzazione coerente e razionale dell'insieme delle commissioni permanenti specializzate nei loro rapporti reciproci, nei rapporti con gli altri organi parlamentari e con il Governo. Possiamo intendere come altri organi parlamentari, l'Assemblea e quindi i gruppi parlamentari, il Presidente di Assemblea o l'Ufficio di Presidenza, l'organo che interviene nella programmazione dei lavori parlamentari e naturalmente le altre commissioni parlamentari e vario titolo istituite, ma non facenti parti del sistema: le commissioni miste, le commissioni speciali, i

comitati di conciliazione, le commissioni bicamerali, le commissioni di inchiesta, il *Committee of the Whole House*. Nel Parlamento britannico, incide fortemente sul sistema delle commissioni anche il *Committee of the Whole*, ovvero l'Assemblea che siede in commissione. Un istituto che, per alcuni aspetti, può entrare in concorrenza con il sistema proprio perché si sostituisce completamente alle commissioni competenti per materia ai fini dell'istruttoria legislativa, ma vi sono differenze: quest'ultima, all'interno delle commissioni, ha un carattere altamente tecnico caratterizzata da una logica di mediazione e compromesso tra le varie forze politiche; mentre nel *Committee of the Whole* la disciplina di partito è piuttosto blanda. Anche le commissioni di inchiesta possono avere un rapporto problematico col sistema di commissioni permanenti. Per quest'ultime, possiamo distinguere l'ordinamento italiano da quello britannico. In Italia non fanno parte del sistema di commissioni in virtù dell'art. 82 della Costituzione che le configura come organi autonomi e circoscritti nel tempo, dunque, senza le caratteristiche della permanenza e specializzazione. Nel Regno Unito, invece, le commissioni permanenti ovvero i *departmental select committees*, che fanno parte quindi del sistema delle commissioni possono svolgere inchieste parlamentari e sono altresì dotate di poteri come quello di richiedere, ottenere documenti o chiamare persone a testimonianze. Infine, un altro elemento importante è il rapporto tra le commissioni speciali e quelle permanenti. Mentre il Parlamento di Westminster ha adottato un sistema di commissioni speciali, temporanee ed *ad hoc*; in Italia la scelta organizzativa di adottare un sistema fondato su commissioni permanenti specializzate per materia ha reso residuale lo strumento delle commissioni speciali, nella pratica, ma anche nella lettera e nella sistematica dei due regolamenti. Nel primo capitolo viene esaminata anche l'evoluzione storica di questi organi parlamentari nei tre ordinamenti. All'indomani della nascita del Parlamento italiano nel 1848, si scelse il metodo degli uffici come organizzazione interna. Gli uffici erano deputati all'esame del progetto di legge: quest'ultimo, una volta presentato, veniva inviato ai collegi minori in cui si procedeva a una discussione informale. Successivamente si nominava, a maggioranza assoluta, al loro interno uno o due relatori che, una volta terminato l'esame in un certo numero di uffici, andavano a costituire una commissione, denominata ufficio centrale, con il potere di emendare il progetto di legge e presentarlo in Assemblea. La *ratio* era quella di una commissione composta esclusivamente dai parlamentari più "esperti" su quel tema. Da qui la necessità di intervenire sul Regolamento al fine di delineare una procedura, che attraverso l'istituzione di apposite Commissioni permanenti competenti per materia, garantisse la corretta rappresentanza delle forze politiche. Tutti i deputati dovevano far parte di una commissione ed erano nominate per un anno sulla base delle designazioni dei gruppi. Veniva così a delinarsi nel 1920 un nuovo sistema regolamentare, che definirà la struttura organizzativa della Camera dei deputati destinata a conservarsi anche in età repubblicana ed imperniata sui Gruppi e sull'organizzazione per Commissioni.

Almeno fino alla fine degli anni Settanta del '900, nel Parlamento britannico, per la grande capacità dell'Esecutivo di dominare i lavori parlamentari, non vi era un sistema di commissioni. Il modello britannico rappresenta un modello a sé: l'istruttoria legislativa veniva e tuttora viene svolta da commissioni speciali, istituite appositamente per l'esame di un disegno di legge e sciolte dopo la sua approvazione, dunque non permanenti, o dal già citato *Committee of the Whole House*. Dalla fine della Seconda guerra mondiale, nel Regno Unito si è iniziato a discutere sulle misure da adottare per far fronte al costante accrescimento del potere dell'esecutivo e alla corrispondente perdita di influenza del Parlamento nell'elaborazione delle politiche pubbliche. Contro questa tendenza la Camera dei Comuni ha ritenuto necessario rivitalizzare il rapporto fiduciario che la lega al Governo. Data l'insufficienza e l'inefficacia degli strumenti di controllo tradizionali, è maturata l'idea che l'organizzazione di un sistema di *select committees* incaricati di controllare in maniera sistematica l'azione dell'esecutivo. Così fu istituita una commissione ad hoc che approvò la creazione di un sistema di commissioni speculari all'articolazione ministeriale. Nel 1979, fu approvata la mozione di St. John-Stevas, leader della Camera dei Comuni, per cui si delineò un'organizzazione interna della Camera con i *select committees* deputati al controllo delle spese, alla gestione e alle politiche pubbliche dei diversi Ministeri.

La storia del Parlamento europeo, invece, non è stata e non è facile. È una storia di battaglie che quest'assemblea ha dovuto portare avanti al fine di incrementare i propri poteri, passando nel corso degli anni e grazie al suo attivismo da assemblea pressoché esclusivamente consultiva a co-legislatore insieme al Consiglio. Il Parlamento però ha mostrato sin da subito una evidente stabilità delle sue strutture amministrative e "politiche". *In primis*, le delegazioni nazionali, i gruppi politici e le commissioni sono state sin dalle origini permanenti. Il numero delle commissioni è aumentato significativamente a partire dalle prime elezioni dirette a suffragio universale del 1979. È proprio nelle commissioni parlamentari che l'autonomia regolamentare del Parlamento europeo trova la sua massima affermazione.

Come detto in precedenza, il sistema di commissioni si può definire come l'organizzazione coerente e razionale dell'insieme delle commissioni permanenti specializzate nei loro rapporti reciproci, nei rapporti con gli altri organi parlamentari e con il Governo. Nel secondo capitolo, l'analisi si incentra sulle caratteristiche del sistema delle commissioni permanenti e specializzate con riferimento al rapporto con gli altri organi parlamentari. Il primo aspetto esaminato è proprio il coordinamento tra le commissioni permanenti. Nel Regno Unito manca una programmazione comune tra i *select committees*: quest'ultimi pianificano la loro attività in maniera individuale senza porre in essere una procedura concertata tra loro. Pertanto, è senz'altro una previsione di grande rilievo, l'attribuzione al

Liaison committee, organo di coordinamento delle commissioni permanenti della Camera dei Comuni, del potere di controllare l'attività del Primo Ministro tramite audizioni. In tal modo, si riconduce ad unità l'attività di controllo parlamentare in commissione, spesso molto pervasiva e frammentata per Ministeri. Il Parlamento Europeo detiene il coordinamento più efficace tra commissioni grazie all'organo permanente della Conferenza dei Presidenti di commissione, la quale ai fini della programmazione dei lavori, può presentare proposte sull'attività delle commissioni alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi. Quest'ultima, insieme all'Ufficio di Presidenza del Parlamento Europeo, possono delegare alla Conferenza dei Presidenti delle Commissioni alcuni poteri come spesso avviene nella fase di avvio del procedimento legislativo. Infatti, quest'organo di coordinamento diventa spesso arbitro dei conflitti di competenza tra commissioni, quindi, è lo stesso sistema che risolve al suo interno il problema, dando vita ad una procedura conciliativa autonoma. In Italia seppur vi è un riferimento nel regolamento della camera, è sostanzialmente inoperante. L'art. 23, Reg.Cam., a proposito della programmazione dei lavori parlamentari, stabilisce che prima della Conferenza dei Capigruppo, il Presidente d'Assemblea può convocare la Conferenza dei Presidenti di commissione, ma si tratta dell'unico riferimento presente nel regolamento e nulla viene precisato circa la sua organizzazione. Così alla Camera, secondo prassi, si invitano i Presidenti delle Commissioni a partecipare alle riunioni della Conferenza dei Capigruppo, in base all'art.13, comma 2, del regolamento della Camera. Al Senato, la Conferenza dei Presidenti di commissione non è prevista, ma il Presidente d'Assemblea è tenuto a convocare i Presidenti delle Commissioni permanenti e speciali, con l'intervento di un rappresentante del governo, per coordinare i tempi dei lavori in commissione con quelli dell'assemblea e per l'attuazione del programma dei lavori. Un'altra questione da considerare relativamente al sistema delle commissioni permanenti prima di esaminare i rapporti tra queste e le altre commissioni parlamentari, attiene alla loro convocazione, ossia da chi sono convocate e se possono riunirsi anche contemporaneamente tra loro e mentre l'Assemblea è in seduta. Ancora una volta il massimo grado di autonomia si riscontra nella Camera dei Comuni britannica. In quest'ultima i *select committees* si possono convocare per mezzo del loro Presidente. I membri di queste commissioni, dunque, possono scegliere in caso di convocazione contestuale all'Aula in quale sede recarsi. Non è così invece per le commissioni speciali create ad hoc per preparare l'attività dell'Aula sui disegni di legge. Nel Parlamento europeo, invece, nessun divieto è posto alla convocazione contestuale delle commissioni, queste non possono riunirsi mentre è in corso la sessione plenaria, sia quella del luogo una volta al mese a Strasburgo, sia la cosiddetta mini-plenaria che può tenersi nella sede di Bruxelles, sede dove le commissioni sistematicamente si riuniscono. Nella Camera dei Deputati e nel Senato italiani, le commissioni possono essere convocate anche su richiesta di una minoranza rispettivamente di 1/5 e di 1/3 dei componenti della commissione (art. 30,

comma 3, reg. Camera; articolo 29, comma 7, reg. Senato). Inoltre, il Presidente di Assemblea ed il Governo possono chiedere la convocazione delle commissioni e, per questo, si parla di un collegamento diretto tra attività delle commissioni e volontà governativa. Possiamo poi, analizzare il rapporto tra commissioni e permanenti e gli altri organi come le commissioni bicamerali. Partendo dalla considerazione che il Parlamento europeo lo si considera sostanzialmente un Parlamento monocamerale, negli ordinamenti considerati le commissioni bicamerali sono un'eccezione rispetto a quelle monocamerali permanenti. Questo tipo di commissioni non partecipano mai al procedimento legislativo in sede referente, ma soltanto in veste consultiva e svolgono poi un'attività di controllo anche parecchio rilevante. Differiscono fortemente nei vari ordinamenti in base al numero di componenti e per modalità di formazione. Inoltre, la principale differenza nella struttura organizzativa del Parlamento britannico rispetto agli altri Parlamenti esaminati consiste proprio nel ricorso generalizzato alle commissioni speciali per l'esercizio della funzione legislativa. Negli altri Paesi, invece, tale tipo di commissioni è sostanzialmente una rarità. In Italia la creazione di commissioni speciali è considerata un'ipotesi residuale, sebbene una tale orientamento non fosse affatto scontato all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana. L'art. 72, comma 2 Cost., infatti, per come formulato sembra dirottare per la soluzione opposta: l'esame in sede referente su disegni di legge può essere deferito a commissioni anche permanenti. In continuità invece con i regolamenti parlamentari, come modificati tra il 1920 e il 1922, il Parlamento Italiano è stato configurato come Parlamento di commissioni permanenti. Le commissioni speciali invece sono istituite per svolgere l'esame di uno specifico disegno di legge o per esercitare funzioni di controllo rispetto ad un obiettivo ben preciso, potendo comunque ricorrere ove previsto, nella mozione istitutiva che ne delimita i poteri anche a procedure informative come le indagini conoscitive. Nel Parlamento Europeo ugualmente la creazione di commissioni speciali incontra un limite preciso di natura temporale: la loro istituzione è rimessa alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi che ne fissa il mandato e non può protrarsi di regola oltre 12 mesi. Inoltre, in base all'art. 184 del regolamento del Parlamento Europeo, una volta stabilito il mandato, nella decisione della Conferenza, questo non può essere né ampliato né ridimensionato, neppure dal *plenum*. Si ravvisa, poi, un ulteriore cesura tra le esperienze in esame: da un lato il Parlamento di Westminster, dall'altro il Parlamento italiano e quello Europeo. Nel primo il potere di inchiesta è attribuito in via ordinaria alle commissioni permanenti. I *select committees* della Camera dei Comuni, infatti, nell'esercizio della funzione di controllo, svolgono regolarmente inchieste: non vi è bisogno di alcun atto parlamentare in particolare dell'Assemblea e dello Speaker per avviare un'inchiesta. Queste commissioni vi procedono autonomamente secondo necessità; esse sono dotate, sin dalla loro istituzione, del potere di chiamare testimoni, procurarsi prove documentali con gli stessi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria, giungendo perfino, previa deliberazione dell'Assemblea, all'

incriminazione per chi non abbia ottemperato alle loro richieste e per chi abbia mentito sotto giuramento. In Italia e nell'Unione Europea alle commissioni parlamentari permanenti non sono riconosciuti simili poteri. Quest'ultime possono condurre indagini conoscitive che, però, non conferiscono quando deliberate dalle commissioni, poteri analoghi a quelli visti per le inchieste parlamentari: nessun vincolo giuridico a comparire in udienza dinnanzi alla commissione, nessuna interferenza con i poteri dei giudici né tantomeno ipotesi di incriminazione. In questi ordinamenti, l'esercizio dei poteri di inchiesta è esternalizzato rispetto al sistema delle commissioni permanenti ed è affidato a un soggetto giuridico nuovo, la commissione di inchiesta che, nel caso italiano, ha persino la capacità di rappresentare tutto il Parlamento. Questo rapporto di alterità tra commissioni di inchiesta e commissioni permanenti lo si desume dal disposto costituzionale e per l'Unione Europea dal TFUE. L'articolo 82 della Costituzione Italiana prevede che siano costituite commissioni ad hoc per lo svolgimento di inchieste, non sembra quindi costituzionalmente ammissibile che un tale potere sia attribuito a commissioni operanti nel procedimento legislativo; l'articolo 226 del TFUE, invece, si riferisce esclusivamente a questo tipo di commissioni di cui delimita puntualmente il loro ambito di competenza.

Dunque, il sistema di commissioni britannico, nonostante l'alta specializzazione, non incide in maniera significativa sul complesso delle attività parlamentari in quanto limitato ad una sola funzione parlamentare, quella di controllo; mentre, l'alto grado di autonomia delle commissioni, sia reciprocamente che nei confronti dell'Assemblea, conduce a depotenziarne la forza in Parlamento. I sistemi di commissioni forti, invece, si basano su un maggiore equilibrio tra specializzazione ed autonomia delle commissioni permanenti. Il punto di forza sicuramente è rappresentato da un efficace meccanismo di coordinamento. Sul versante delle funzioni, le commissioni prendono parte tanto alla funzione di controllo quanto al procedimento legislativo. Ad oggi, un tale sistema lo ritroviamo nel Parlamento europeo. Quest'ultimo si caratterizza per una rigida organizzazione dei lavori parlamentari che induce il Parlamento a lavorare prevalentemente in commissione. In Italia, almeno fino agli anni Novanta, le commissioni permanenti sono state, centri nevralgici dell'attività parlamentare, ciascuna secondo la propria competenza per materia, che corrispondeva sostanzialmente ai vari settori dell'amministrazione pubblica. Vi è stato, poi, un progressivo abbandono della sede legislativa di commissione con il tentativo di valorizzare il coordinamento tra tali organi, in particolare assegnando funzioni consultive per settore ad alcune di essi; e una vera programmazione dei lavori parlamentari che ha inciso sul rapporto tra Assemblea e commissioni.

Nel terzo capitolo si è poi esaminato il rapporto tra il sistema di commissioni e i procedimenti parlamentari. Muovendo da un iniziale approfondimento sulle funzioni del Parlamento, basato sulla

lezione di Walter Bagehot, fino ad arrivare a quella più attuale del Costituzionalista Andrea Manzella, vengono esaminati i poteri delle commissioni permanenti. Andrea Manzella individua cinque funzioni parlamentari: la funzione di indirizzo politico, intesa come concorso alla determinazione dei grandi obiettivi della politica nazionale e alla scelta degli strumenti per conseguirli; la funzione legislativa comprensiva dei procedimenti legislativi duali, che vedono cioè la compartecipazione necessaria del Governo, oltre ad altri soggetti dotati di potestà normativa; la funzione di controllo parlamentare sulle istituzioni di Governo. Quest'ultima, segnata dal concetto di responsabilità politica, implica la verifica e il giudizio sull'attività di governo con il conseguente eventuale profilo di misure sanzionatorie; la funzione di garanzia costituzionale interpretata come concorso delle Camere alla salvaguardia delle condizioni di normalità costituzionale; infine, la funzione di coordinamento delle autonomie, invero di sempre più difficile esplicazione in un sistema che tende a privilegiare il dialogo tra esecutivi. Assai variegata la gamma dei procedimenti attraverso cui questi cinque funzioni vengono esercitate dalle Camere. È bene sottolineare che non sussiste un rapporto biunivoco tra funzioni e procedimenti: è frequente, infatti, che attraverso un procedimento le Camere svolgano più di una funzione.

Secondo il diritto parlamentare, il metodo della programmazione dei lavori si qualifica come sub-procedimento, come tale strumentale ai procedimenti di decisione, o meglio identifica l'insieme di procedimenti di secondo grado che incidono sulla formazione dell'ordine del giorno. La programmazione costituisce una garanzia per l'autonomia stessa delle Camere, e contemporaneamente incide sul buon andamento nell'esercizio della funzione parlamentare. Vi è però, un'altra ragione, strettamente legata a quest'ultima, che ha reso indispensabile una programmazione dei lavori di questo tipo, soprattutto nelle forme di governo parlamentare: quella di realizzare un coordinamento funzionale tra organi costituzionali, tra i quali intercorre un vincolo fiduciario. Così, si potrebbe dire in via di prima approssimazione, che nelle forme di governo parlamentari la programmazione è una necessità; mentre nelle forme di governo dove più forte è l'indipendenza funzionale nel Parlamento, la programmazione è meno decisiva essendo i Parlamenti signori del loro tempo. Il Parlamento europeo, che ha un potere di investitura e revoca della Commissione Europea, ma non può subire da questa e dalle altre istituzioni politiche alcun tipo di sanzione come lo scioglimento anticipato ad esempio, unica Assemblea Elettiva in Europa, non ha in via di principio vincoli di tempo. Soltanto nella procedura di legislatura ordinaria, quella di codecisione, in caso si giunga alla seconda o terza lettura, il Parlamento europeo è tenuto ad esaurirla per la parte di propria competenza, entro tre mesi. Nella Camera dei Comuni del Regno Unito i *select committees* godono di un'ampia autonomia nel programmare i propri lavori indipendentemente dall'Assemblea. L'unico strumento di coordinamento tra i due livelli organizzativi è dato dalla facoltà

delle commissioni permanenti di presentare le loro relazioni in una o più delle venti sedute per sessione individuate dallo Speaker all'inizio di ogni sessione. Il raccordo tra Governo, Assemblea e Commissioni nel procedimento legislativo, dato che i *public bill committees* sono commissioni speciali, può aversi naturalmente soltanto una volta che questi ultimi sono stati istituiti ossia al termine della seconda lettura. Nel Parlamento britannico troviamo tre strumenti essenziali per la garanzia dei tempi certi per l'esame parlamentare dei provvedimenti del Governo. Il primo è la chiusura del dibattito che si può utilizzare solo in Assemblea; mentre, la cosiddetta ghigliottina o contingentamento dei tempi e la mozione di programmazione sono entrambi azionabili all'interno degli organi parlamentari. Le commissioni italiane, invece, operano in una condizione di forte incertezza quanto ai tempi effettivi a loro disposizione per l'esame dei provvedimenti. Tali organi devono prevedere una programmazione dei lavori tramite l'adozione di un programma e un calendario, stabilito dal rispettivo Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi e più raramente dal Governo al fine di assicurare l'esame in via prioritaria dei progetti di legge e degli argomenti compresi nel programma del calendario dei lavori dell'Assemblea. Oggi, la programmazione delle commissioni risulta essere vincolata da quella dell'Assemblea che risulta di fatto arbitraria o meglio, non definita sulle reali capacità delle commissioni di concludere l'esame in tempo per la discussione in Assemblea. Così le commissioni finiscono per definire generalmente un calendario settimanale che dipende dall'avvio delle convocazioni secondo gli spazi lasciati liberi dall'Assemblea. Infatti, come già detto, nell'ordinamento italiano non è ammessa la convocazione contestuale delle commissioni e dell'Aula quando in quest'ultima sono previste votazioni. Sebbene le norme regolamentari impongano una significativa riserva di tempo per lo svolgimento dell'istruttoria legislativa, vi sono stati frequenti casi di riduzione dei tempi di esame in Commissione. In particolare, ciò si è verificato quando la Conferenza dei presidenti di gruppo ha inserito un provvedimento nel programma o nel calendario dei lavori dell'Aula benché la commissione competente non ne avesse concluso l'esame, né fossero decorsi i due mesi previsti dal Regolamento. In questi casi, l'inserimento nel programma o nel calendario è avvenuto apponendo la clausola «ove concluso dalla Commissione». Questa formula mira a rendere evidente che la calendarizzazione è subordinata ad una condizione sospensiva, quella appunto della tempestiva conclusione dell'esame in sede referente. In particolare, quando il progetto di legge non risulta concluso dalla commissione prima del decorso del termine minimo, in assenza di deliberazione unanime ed al di fuori delle deroghe espressamente previste, ne consegue il rinvio nel calendario dei lavori d'Aula. Nei fatti, tuttavia, l'utilizzo di tale clausola, pur non avendo natura vincolante, ha avuto un effetto di accelerazione sul procedimento in commissione, costituendo un fattore di sollecitazione molto forte a concludere i lavori.

Siamo passati poi ad esaminare le modalità di esercizio della funzione legislativa e di controllo da parte delle commissioni parlamentari. Per quanto riguarda la prima, abbiamo esaminato il ruolo delle commissioni in sede referente, redigente e deliberativa/legislativa. Le commissioni in sede referente del Parlamento italiano ed europeo sono dotate di poteri tali da incidere fortemente sul contenuto dei disegni di legge loro assegnati. Nel Parlamento italiano, l'istruttoria legislativa è costituzionalmente necessaria: l'art. 72 Cost. introduce un obbligo di esame preventivo dei disegni di legge in commissione. Da un punto di vista procedurale, nei tre ordinamenti esaminati, le commissioni in sede referente, a seguito della prima lettura, possono emendare le parti della proposta che sono state modificate dall'altra Camera, o per le commissioni del Parlamento europeo, nella seconda lettura della procedura legislativa ordinaria, è possibile emendare la posizione adottata dal Consiglio in prima lettura. Inoltre, nell'Unione Europea e nel Regno Unito, una volta convocato il comitato di conciliazione, l'attività referente della commissione termina. In Italia, anche se la *navette* tra Camera e Senato può durare all'infinito, per ogni nuova lettura che un ramo del Parlamento compie, la commissione in sede referente è nuovamente convocata, con limiti di intervento sul testo. Ad eccezione del Regno Unito, nel Parlamento italiano ed europeo le commissioni permanenti possono lavorare in sede redigente. Rispetto alla fase referente, le commissioni sono dotate di poteri più ampi nella determinazione del contenuto del testo; mentre l'Assemblea si limita ad approvare quest'ultimo senza poterlo emendare. La procedura delle commissioni in sede redigente persegue un obiettivo di celerità procedurale, e/o a seconda dei casi, di blindatura del testo per quanto approvato in commissione. Il ricorso alla sede redigente è sempre stato assai scarso ed è pressoché scomparso nelle ultime legislature. La riforma del regolamento del Senato del 2017 ha tra i suoi obiettivi quello di recuperare questo ruolo decisivo delle commissioni nel procedimento legislativo, con l'assegnazione preferenziale dei disegni di legge alle commissioni permanenti in sede deliberante o redigente. Su questo intervento però vi sono pareri discordanti. Si sostiene che l'apertura al decentramento sembra rispondere all'esigenza di razionalizzazione dei tempi del procedimento legislativo in direzione favorevole tanto alla guida politica quanto all'opposizione: infatti, da un lato, il percorso in Commissione potrebbe consentire al Governo di sfuggire alle tecniche ostruzionistiche senza dover ricorrere a eventuali espedienti e, dall'altro, le minoranze vedrebbero accresciuto nei collegi ristretti il proprio potenziale negoziale, dovendo elevare i termini della discussione che, nelle più recenti esperienze, hanno prodotto riscontri ben poco significativi. Di contro, dinanzi alla permanenza dei vincoli costituzionali alla approvazione in sede decentrata, con un sistema politico sempre più tripolare, si potrebbe veder vanificare qualsiasi ipotesi razionalizzatrice, stante la possibilità per esigue minoranze di rimettere l'esame all'Assemblea. Allo stesso tempo, si accompagna alla pretesa residualità della sede referente, la possibilità per la Conferenza dei Capigruppo di fissare tempi per la

conclusione dei lavori di Commissione, in vista dell'inserimento del tema nella programmazione dei lavori di Assemblea.

Oggi una procedura in sede redigente è prevista nel Parlamento europeo. Dal 2002 vige la c.d. procedura in Aula senza emendamenti e senza discussione che dal 2009 è obbligatoria per le relazioni di iniziativa ossia per quelle redatte su input autonomo della commissione competente per materia. In sintesi, tale procedura si avvia con il consenso da parte della commissione di merito al momento dell'approvazione del progetto di atto legislativo solo in prima lettura. La proposta legislativa viene iscritta d'ufficio nel progetto di ordine del giorno dell'Assemblea, per una votazione senza emendamenti, quando in commissione si registrano un numero di voti contrari inferiori ad un decimo dei componenti, circostanza che si verifica raramente registrandosi di solito un ampio consenso. Il vero ostacolo a questa procedura si riscontra in Assemblea quando i parlamentari si dimostrano inclini a rinunciare al loro diritto di emendamento. Questa procedura però, secondo la dottrina, ha comunque dato effetti positivi riuscendo a garantire un *iter* rapido alle proposte legislative meno controverse ed essendo usata in modo piuttosto frequente. Anche in questa circostanza colpisce la piena indipendenza con cui il Parlamento europeo gestisce i suoi tempi e le sue procedure.

Infine, le commissioni in sede deliberante, costituiscono un'eccezione già solo dal punto di vista della disciplina. Sono estremamente difficili da incontrarsi nel panorama comparato e tra i paesi considerati solo la costituzione italiana le contempla. In Italia, le previsioni costituzionali nel prefigurare tale istituto, lasciano ai regolamenti parlamentari un ampio ventaglio di opzioni regolative. L'articolo 72, comma 3, prevede infatti la possibilità di deferire l'esame di un disegno di legge alle commissioni, composte proporzionalmente all'Assemblea; i soggetti titolari dei poteri di rimessione in Assemblea, il Governo, un decimo dei componenti della Camera o un quinto dei membri della commissione interessata. A differenza di quanto ci si aspettava, già tra la prima e la decima legislatura (1948-1992) sono stati approvati in commissione un numero elevatissimo di leggi. Possiamo ricordare come anche leggi importanti per il nostro ordinamento sono state approvate in commissione, per esempio la legge n.241 del 1990 sul procedimento amministrativo.

La funzione di controllo è sempre stata una delle funzioni principali del Parlamento. Oggi, appare destinata a raccogliere, tra vecchie e nuove declinazioni, le sfide che i Parlamenti dovranno affrontare nel corso del XXI secolo. Le commissioni parlamentari esaminate possono ricorrere ad una pluralità di strumenti per esaminare l'attività dei ministeri al cui controllo sono deputate. Alcuni di questi sono più tradizionali come, per esempio, le interrogazioni; altri, come il controllo sulla valutazione delle politiche pubbliche, sono tali comunemente nei paesi anglosassoni, in questo caso nel Regno Unito, ma solo di recente vengono impiegati con sistematicità dal Parlamento europeo mentre quello italiano sembra non ancora avvalersene della stessa misura. Inoltre, mentre alcuni istituti come le

interrogazioni, per esempio, sono strumenti tipicamente di Assemblea cioè nati in quella sede e poi importati in commissione, altri quali le audizioni si svolgono per definizione in commissione; altre ancora come le indagini conoscitive si utilizzano quasi esclusivamente in commissione, ma non sono un'esclusiva dei collegi ristretti potendo aver luogo anche in Assemblea plenaria o da comitati in essa istituiti.

Nell'ultimo capitolo viene esaminato il funzionamento delle commissioni parlamentari dopo la legge n.1 del 2020. Innanzitutto, si ripercorrono i precedenti tentativi di riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari. Nell'ordinamento italiano, è la Costituzione stessa che fissa il numero dei parlamentari. La modifica agli art. 56, 57, 59 della legge costituzionale n.1 del 2020 non costituisce il primo intervento sulla composizione delle Camere, in quanto la loro originale formulazione è stata il prodotto delle correzioni apportate dalla legge costituzionale n.2 del 1963. Il testo originario della Costituzione non prevedeva un numero fisso di parlamentari, ma questo, si stabiliva in rapporto proporzionale alla popolazione. L'art. 56 disponeva che fosse eletto un deputato su 80.000 abitanti, ed un senatore ogni 200.000 abitanti, con un minimo di sei senatore per Regione, salvo la Valle d'Aosta alla quale ne spettava uno. La *ratio* era quella di mantenere una reale rappresentanza politica tramite un rapporto costante tra abitanti ed eletti. Nella terza legislatura, con il governo guidato da Amintore Fanfani, a seguito dell'approvazione della legge truffa del 1953, poi abrogata nello stesso anno, si aprì un nuovo confronto politico soprattutto sulla scelta dei Costituenti di mantenere, nell'art. 57 della Costituzione, la scelta dei senatori su base regionale, pur non essendo una rappresentanza di tipo territoriale. Si giunse così, nel consolidamento della legge elettorale di tipo proporzionale, all'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 1963 che definì la composizione di 630 deputati e 315 senatori e, con la successiva modifica costituzionale n. 3, venne previsto in Costituzione il numero minimo di 7 senatori spettanti a ciascuna regione, fatta eccezione per la Valle d'Aosta con un solo senatore e due per la neoistituita regione Molise. La riduzione del numero dei parlamentari torna sulla scena nel corso della XVIII Legislatura, il 12 luglio 2018, con l'audizione da parte delle Commissioni Affari Costituzionali congiunte di Camera e Senato del Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Riccardo Fraccaro, chiamato a riferire circa le linee programmatiche della sua azione di governo. La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, che pare rientrare bene nell'assetto proposto dalla maggioranza sostenitrice del Governo Conte I, viene approvata ai sensi dell'art. 138 comma 1 Cost., in doppia lettura da entrambe le Camere a maggioranza assoluta. Tuttavia, in ragione del mancato raggiungimento, nella seconda deliberazione, della maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti di una delle due Camere, la proposta di legge costituzionale non è stata subito promulgata, ma

pubblicata ai fini della decorrenza del termine per proporre il referendum confermativo tenutosi il 20-21 settembre dello scorso anno con esito positivo. Il testo di legge costituzionale prevede, all'art. 1, la riduzione del numero dei Deputati da 630 a 400, inclusi i deputati nominati nella Circoscrizione Estero che diminuiscono da 12 a 8 (art. 56 Cost.) e, all'art. 2, la riduzione dei Senatori da 315 a 200, con i Senatori eletti nella circoscrizione Estero che scendono da 6 a 4. la proposta di legge è stata presentata ai cittadini soprattutto in nome di un cambiamento: ridurre la "casta" e, di conseguenza, i costi della politica. È stato più volte sottolineato che eliminare 345 poltrone equivale a risparmiare 1 miliardo di euro ogni 2 Legislature, ma è effettivamente così? Nell'elaborato riportiamo lo studio condotto dall'Osservatorio sui Conti Pubblici italiani che confuta questa tesi.

Tralasciando il giudizio politico, questa riforma è stata al centro di un vivace dibattito costituzionalistico che ha fatto emergere diverse questioni su cui riflettere: la comparazione con gli altri ordinamenti europei; l'importanza effettiva di questa revisione costituzionale e, infine si è messo in discussione uno dei motivi che hanno portato il Parlamento ad approvare la legge, ovvero i suoi effetti sulla funzionalità delle Camere. Secondo i fautori di questa revisione, si avrà una maggiore efficienza dei lavori parlamentari con il rafforzamento del ruolo del Parlamento, sempre più obsoleto. D'altra parte, c'è chi sostiene che un numero ridotto di parlamentari comporterà un aumento del carico di lavoro per quest'ultimi e, di conseguenza, tempi procedimentali ancora più lunghi. Le commissioni permanenti rappresentano, forse, l'aspetto organizzativo su cui maggiormente si avverte l'esigenza di una riforma dei regolamenti parlamentari, rimasti nella sostanza invariati dal 1987 alla Camera e dal 1988 al Senato. In effetti, il Legislatore ha ritenuto di non adeguare il sistema delle commissioni permanenti ad importanti riforme che si sono susseguite nel tempo: quella dei Ministeri di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999 e, soprattutto, della riforma del Titolo V Cost. avvenuta tra il 1999 e il 2001: interventi di tipo organico che avrebbero richiesto, all'evidenza, un ripensamento complessivo delle attribuzioni materiali delle commissioni, e anche del sistema stesso delle commissioni permanenti. La riduzione dei parlamentari rende dunque ancora più ineludibile la diminuzione e l'accorpamento delle commissioni permanenti. Infatti, se la regola rimanesse immutata, si avrebbe infatti, *ceteris paribus*, nel nuovo Senato, un numero medio di senatori per ogni commissione permanente oscillante tra 13 e 15. Ciò significa ad esempio che in una Commissione al Senato, composta da 13 senatori, una proposta di legge può passare con appena 7 voti favorevoli. Gli inconvenienti derivanti da commissioni troppo piccole si accrescerebbero poi ulteriormente visto che, a stare al regolamento del Senato attualmente vigente, per come modificato nel dicembre 2017 (art. 34, comma 1- *bis*), proprio la sede legislativa/deliberante, assieme alla sede redigente, è la sede cui il Presidente di Assemblea deve assegnare, di regola, i progetti di legge.

In generale, la crisi del sistema delle commissioni permanenti la si può inserire in un contesto più ampio in cui si assiste ad una profonda crisi dei partiti politici, non più capaci di fungere da mediatori tra le istanze provenienti dalla società civile e l'adozione di provvedimenti legislativi, tanto da poter riprendere l'espressione di Vezio Crisafulli, il quale parlava di divorzio, tante volte deplorato, che va delineandosi tra società civile e società politica. La crisi di rappresentanza dei partiti si è riversata, di riflesso, sul Parlamento che ha contribuito ad approfondire l'entropia rappresentativa, ossia la frattura sussistente tra le aspettative dei cittadini e le scelte adottate dagli organi di indirizzo politico, che ha rafforzato quella retorica populista che ha fermamente sostenuto la riduzione del numero dei parlamentari. Quest'ultima mette in gioco i valori di fondo del nostro sistema costituzionale, tanto da essere coerente soltanto con alcuni tipi di visioni della democrazia. Si può sostenere, però, che questa modifica costituzionale dovrebbe rappresentare l'occasione per un'ampia discussione sul rapporto tra democrazia e rappresentanza, per come viene interpretato dalle istanze c.d. populiste.

La crisi pandemica ha contribuito ad evidenziare lo squilibrio istituzionale che ormai da tempo caratterizza la nostra forma di governo parlamentare che vede una crescita del ruolo normativo del Governo. In un quadro politico così frammentato, il modello consociativo risulta difficile da implementare. La ricerca di un equilibrio tra i meccanismi parlamentari della mediazione e della discussione con l'esigenza di produrre decisioni in tempi rapidi e con metodi improntati alla razionalità, sembra rimettere in discussione l'intero sistema delle commissioni permanenti, soprattutto di quelle dotate di potestà legislativa.

L'imprescindibile intervento delle commissioni nel procedimento legislativo potrebbe realizzarsi per mezzo di organi collegiali speciali, costituiti di volta in volta in relazione agli interventi legislativi progettati dal Parlamento e/o dal Governo. Commissioni speciali, che, qualora fossero chiamate a intervenire nel procedimento legislativo, dovrebbero essere formate sempre sulla regola della rappresentanza proporzionale rispetto ai gruppi, così come prescrive l'art.72, comma 3, Cost. e i regolamenti di Camera e Senato (rispettivamente, artt22 Reg. Cam e 24 Reg Sen). Si potrebbe, quindi, ipotizzare di differenziare tra loro le Commissioni per status, per poteri di cui sono titolari o, anche, per numero tra le due Camere. Tuttavia, più si differenziano le commissioni tra loro, tanto maggiore è l'esigenza di un coordinamento efficace delle attività, magari valorizzando sedi finora rimaste marginali nell'attività parlamentare, come la Conferenza dei Presidenti di Commissione, su modello del Parlamento europeo e consentendo ai parlamentari di essere membri di più di una Commissione. È chiaro che la sola riduzione del numero dei parlamentari non è sufficiente a rendere l'ordinamento più efficiente nella sua struttura e nell'assunzione delle decisioni. In questa fase, è necessario che vi sia un ampio consenso politico, almeno circa la necessità di intervenire tempestivamente, in modo coordinato tra i due rami del Parlamento e con riforme di respiro adeguato. Vedremo se la classe

politica, chiamata ad affrontare una fase peculiare e impreveduta come la pandemia sarà all'altezza di tale sfida.