

## **Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa?\***

ANTONIA MARIA ACIERNO\*\*

---

### **Sommario**

1. Delimitazione e obiettivi del contributo. – 2. Gruppi parlamentari e Commissioni permanenti: dati e tendenze. La prospettiva *de iure condendo*. – 3. L'istruttoria legislativa alla prova di Commissioni ridotte. – 4. L'occasione giusta per la riqualificazione di una cultura dell'istruttoria.

**Data della pubblicazione sul sito:** 18 settembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

A.M. ACIERNO, *Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

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

\*\* Dottoressa in Giurisprudenza nell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Indirizzo mail: [antonia.acierno1995@libero.it](mailto:antonia.acierno1995@libero.it).

## 1. Delimitazione e obiettivi del contributo

Il disegno di legge di revisione costituzionale avente ad oggetto la riduzione del numero dei parlamentari, sottoposto a *referendum* popolare confermativo, pur intervenendo in maniera puntuale sul dettato costituzionale, potrebbe innescare un effetto domino sui fragili equilibri che sottendono all'intera architettura parlamentare.

D'altronde, la cifra, latamente intesa, «quel numero  $\pi$  che, irrazionale alle menti sublunari, per divina ragione lega necessariamente la circonferenza al diametro di tutti i cerchi possibili»<sup>1</sup>, ossia quei numeri cardinali, ordinali e frazionari che innervano il tessuto logico-matematico<sup>2</sup> della Costituzione inducono a mutuare un approccio di tipo necessariamente sistematico nell'analisi di riforme apparentemente circostanziate, artatamente sistemiche.

Il Presidente della Camera ha dimostrato di essere consapevole di tali interrelazioni allorquando, nella seduta della Giunta per il Regolamento del 4 marzo 2020, ha evidenziato che, nell'auspicata riforma del Regolamento conseguente alla possibile riduzione del numero dei parlamentari, «non si potrà prescindere da una riflessione complessiva sulle modalità di lavoro degli organi parlamentari e sulle relative procedure, in modo da predisporre eventuali adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati».

Si ripropone, quindi, in tutta la sua icastica attualità, il vincolo consustanziale che sussiste tra le revisioni costituzionali, le novelle regolamentari e la legge elettorale: i cardini dell'equilibrio proprio delle dinamiche della forma di governo<sup>3</sup>.

È, difatti, opportuno evidenziare quanto i regolamenti parlamentari abbiano spesso svolto «una funzione di camera di compensazione e, se si preferisce, di ammortizzatori tra i mutamenti della Costituzione materiale, che sono stati profondi, e la disciplina costituzionale della forma di Governo che è rimasta immutata»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Così U. ECO, *Il pendolo di Foucault*, Milano, Bompiani, 1988, p. 1

<sup>2</sup> Per una riflessione recente sul tema si veda S. PANIZZA, *Tutti i numeri della Costituzione. Analisi logico-matematica della Carta fondamentale*, Pisa, Pisa University Press, 2020.

<sup>3</sup> Sul punto si vedano le considerazioni di S. CECCANTI, *I cambiamenti costituzionali*, in L. CALIFANO, M. RUBECCHI (a cura di), *Guida ragionata alla Costituzione italiana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2013.

<sup>4</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 15 novembre 2008, p. 2.

Nel caso di specie, però, al fine arginare le interpretazioni regolamentari - di nodi procedurali non marginali - di cui i Presidenti d'Assemblea<sup>5</sup> sono spesso fautori, a tutto vantaggio di una propria insidiosa sovraesposizione, sembra ragionevole ventilare, sin da ora, la necessità di neutralizzare il rischio di una cornice regolamentare incoerente con la revisione costituzionale che potrebbe entrare in vigore.

Sebbene i profili, organizzativi e procedurali, che la riduzione del numero dei parlamentari lambisce siano molteplici, nel presente contributo si approfondisce il precipitato della suddetta legge costituzionale sui due fulcri del policentrismo parlamentare: i gruppi parlamentari e le Commissioni permanenti.

Ad una prima analisi ricognitiva tesa a ricostruire l'assetto numerico odierno di tali organi a raffronto con la futura composizione degli stessi (su cui potrebbero impattare gli effetti camerali della possibile riduzione del numero dei parlamentari), corrisponde, poi, un approfondimento dell'istruttoria in Commissione, sede nella quale i testi possono essere ponderati, dibattuti e migliorati con il sostegno della competenza dei tecnici del Parlamento. Si indagheranno, quindi, gli effetti della possibile revisione costituzionale sulla salvaguardia della qualità della legislazione.

D'altronde, a fronte di un progressivo e conclamato spostamento del baricentro della produzione normativa dal Parlamento al Governo, di cui si terrà opportunamente conto, l'intento riformatore teso a razionalizzare il procedimento legislativo all'insegna della qualità della legislazione rappresenta il prisma migliore attraverso cui guardare ad un «riposizionamento dell'Istituzione parlamentare nei rapporti con le altre autorità, al fine di ridefinirne il ruolo e gli spazi decisionali»<sup>6</sup>.

Per una riaffermazione piena delle prerogative parlamentari, la reingegnerizzazione delle procedure parlamentari e del procedimento legislativo all'insegna del miglioramento della qualità della legislazione costituisce una tappa ineludibile cui la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe fornire una spinta propulsiva che muova da una necessaria armonizzazione<sup>7</sup> delle discipline

<sup>5</sup> Per un'analisi dettagliata dell'evoluzione storico-giuridica dei Presidenti di Assemblea si veda M. IACOMETTI, *I presidenti di Assemblea Parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 173 e s. e N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVISECCHI (a cura di), *I presidenti di Assemblea parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 9.

<sup>6</sup> Così A. PICONE, *Il controllo di qualità sui testi normativi nel Regolamento e nella prassi della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2013, p. 932.

<sup>7</sup> Sul punto cfr. N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento*, Firenze, Passigli Editori, 2017, p. 65.

regolamentari di Camera e Senato. Il *caveat* della Consulta, contenuto nella motivazione della sentenza n. 35 del 2017, sul «corretto funzionamento della forma di governo parlamentare» e la «formazione di maggioranze parlamentari omogenee» impone, in un sistema a bicameralismo eguale, un ripensamento, più che mai necessario in un eventuale Parlamento a ranghi ridotti, delle asimmetrie tra le due Camere.

## 2. Gruppi parlamentari e Commissioni permanenti: dati e tendenze. La prospettiva *de iure condendo*

I gruppi parlamentari e le Commissioni permanenti costituiscono, inevitabilmente, un'endiadi.

Difatti, il sistema delle Commissioni, nel nostro ordinamento, è nato<sup>8</sup> come «una conseguenza diretta del pluripartitismo democratico»<sup>9</sup>, dal momento che, ai sensi dell'articolo 72.3, Cost., le «Commissioni, anche permanenti, [sono] composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari».

Il criterio della composizione proporzionale in base alla consistenza numerica dei gruppi diviene, quindi, un elemento identificativo del sistema politico, a conferma della circostanza per la quale «il ruolo delle Commissioni sia un indicatore del concreto funzionamento del sistema di governo»<sup>10</sup>.

D'altronde, «il Parlamento in Assemblea è il tipico organo caratteristico della dinamica costituzionale ottocentesca, mentre il Parlamento in Commissione è la figura organizzativa prevalente nello Stato contemporaneo»<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Per un'analisi esaustiva delle origini storiche delle Commissioni permanenti si veda E. ROGATI VALENTINI, *Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati*, in *Il Politico*, 3, 1970, pp. 512- 513.

<sup>9</sup> Così L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, vol. XXIX, Modena, 1961, p. 47. L'Autore, enfatizzando il carattere della partiticità, afferma che nelle Commissioni «mediante la rappresentanza proporzionale, sono presenti le forze di partito in dimensione analoga a quella esistente nell'Assemblea; e i [loro] membri ... prima di essere dei tecnici o semplicemente degli uomini di buona volontà sono innanzitutto dei "party men"» (*ivi*, p.48).

<sup>10</sup> Così M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2007, p. 1035.

<sup>11</sup> La celebre, e spesso citata, formula è di L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, *cit.*, p. 47. L'Autore ha, poi, dedicato al tema una voce pubblicata nel 1960 sull'Enciclopedia del Diritto: L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. III, Milano, 1960, pp. 895-910. Per un'analisi ricognitiva della produzione scientifica di Leopoldo Elia sul tema, si rimanda a F. LONGO, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia*, in *Diritto Pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2, 2009, pp. 489-512.

A fronte, quindi, del primario ruolo assolto, nello svolgimento delle attribuzioni parlamentari, dalle 28 Commissioni permanenti, appare cruciale indagare gli effetti della riduzione del numero dei deputati (da 630 a 400) e senatori elettivi (da 315 a 200) sulla composizione delle stesse.

A tale proposito, in chiave ricognitiva, è stato ritenuto utile enucleare in due apposite tabelle (cfr. tabelle n.1 e n. 2) - una per ciascuna Camera- i dati relativi alla composizione dei gruppi parlamentari e delle Commissioni permanenti nella XVIII Legislatura.

Ai dati ottenuti all'esito di questa catalogazione si è, poi, applicato il coefficiente del 36,5 per cento, al fine di effettuare una proiezione della composizione degli organi *de quibus* che deriverebbe dall'entrata in vigore della revisione costituzionale a legislatura vigente. Un parametro di riferimento, quello relativo alla legislatura vigente, altamente esemplificativo laddove non si riuscisse ad addivenire ad un accordo politico su una nuova legge elettorale.

A fronte di Camere meno numerose, proprio per effetto della scelta del modello elettorale, «si corre il non remoto rischio»<sup>12</sup> che il pendolo, che oscilla incessantemente tra rappresentanza politica e decisione, possa ripiegare sulla finitudine delle esigenze della governabilità.

---

<sup>12</sup> Cfr. R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *federalismi.it-paper*, 24 giugno 2020, p. 19.

## COMPOSIZIONE COMMISSIONI PERMANENTI - SENATO DELLA REPUBBLICA - XVIII LEGISLATURA

TABELLA N. 1		TOTALE									
		COMPONENTI	FI-PB-UDC	FDI	IV-PSI	LEGA-SP-PSD	M5S	PD	PER LE AUTON.	MISTO	SENATORI NON APPART. A GRUPPI
<b>COMPOSIZIONE GRUPPI</b>			55	17	18	63	95	35	8	26	2
			17,2%	5,3%	5,6%	19,7%	29,8%	11,0%	2,5%	8,2%	0,6%
<b>COMPOSIZIONE GRUPPI PROIEZIONE</b>			35	11	11	40	60	22	5	16	
I	24		4	2	1	5	6	3	1	2	
			16,7%	8,3%	4,2%	20,8%	25,0%	12,5%	4,2%	8,3%	
<b>Proiezione</b>	<b>15</b>		3	1	1	3	4	2	1	1	
II	25		4	2	1	5	7	3	1	2	
			16,0%	8,0%	4,0%	20,0%	28,0%	12,0%	4,0%	8,0%	
<b>Proiezione</b>	<b>16</b>		3	1	1	3	4	2	1	1	
III	21		3	1	1	4	7	2	1	2	
			14,3%	4,8%	4,8%	19,0%	33,3%	9,5%	4,8%	9,5%	
<b>Proiezione</b>	<b>13</b>		2	1	1	3	4	1	1	1	
IV	23		4	2	1	4	7	2	1	2	
			17,4%	8,7%	4,3%	17,4%	30,4%	8,7%	4,3%	8,7%	
<b>Proiezione</b>	<b>15</b>		3	1	1	3	4	1	1	1	
V	24		4	1	2	5	7	3	1	1	
			16,7%	4,2%	8,3%	20,8%	29,2%	12,5%	4,2%	4,2%	
<b>Proiezione</b>	<b>15</b>		3	1	1	3	4	2	1	1	
VI	25		4	1	1	5	6	3	1	2	2
			16,0%	4,0%	4,0%	20,0%	24,0%	12,0%	4,0%	8,0%	
<b>Proiezione</b>	<b>16</b>		3	1	1	3	4	2	1	1	2
VII	24		4	1	2	5	7	2	1	2	
			16,7%	4,2%	8,3%	20,8%	29,2%	8,3%	4,2%	8,3%	
<b>Proiezione</b>	<b>15</b>		3	1	1	3	4	1	1	1	
VIII	23		4	1	2	4	7	2	1	2	
			17,4%	4,3%	8,7%	17,4%	30,4%	8,7%	4,3%	8,7%	
<b>Proiezione</b>	<b>15</b>		3	1	1	3	4	1	1	1	
IX	23		4	1	1	5	7	2	1	2	
			17,4%	4,3%	4,3%	21,7%	30,4%	8,7%	4,3%	8,7%	
<b>Proiezione</b>	<b>15</b>		3	1	1	3	4	1	1	1	
X	22		4	1	1	4	7	2	1	2	
			18,2%	4,5%	4,5%	18,2%	31,8%	9,1%	4,5%	9,1%	
<b>Proiezione</b>	<b>14</b>		3	1	1	3	4	1	1	1	
XI	20		3	1	1	4	7	2	1	1	
			15,0%	5,0%	5,0%	20,0%	35,0%	10,0%	5,0%	5,0%	
<b>Proiezione</b>	<b>13</b>		2	1	1	3	4	1	1	1	
XII	23		4	1	2	4	6	3	1	2	
			17,4%	4,3%	8,7%	17,4%	26,1%	13,0%	4,3%	8,7%	
<b>Proiezione</b>	<b>15</b>		3	1	1	3	4	2	1	1	
XIII	24		4	1	1	5	7	3	1	2	
			16,7%	4,2%	4,2%	20,8%	29,2%	12,5%	4,2%	8,3%	
<b>Proiezione</b>	<b>15</b>		3	1	1	3	4	2	1	1	
XIV	23		4	1	1	4	7	3	1	2	
			17,4%	4,3%	4,3%	17,4%	30,4%	13,0%	4,3%	8,7%	
<b>Proiezione</b>	<b>15</b>		3	1	1	3	4	2	1	1	
TOTALE COMMISSARI	(a)	324	54	17	18	63	95	35	14	26	
COMPOSIZIONE GRUPPI			55	17	18	63	95	35	8	26	
DISPONIBILITA' RESIDUALE DI SENATORI PER GRUPPO	(b)		1	0	0	0	0	0	-6	0	
<b>Proiezione</b>	<b>206</b>		34	11	11	40	60	22	9	17	
<b>Proiezione composizione gruppi</b>			35	11	11	40	60	22	5	16	
			1	0	0	0	0	0	-4	-1	
VALORE MEDIO COMPOSIZIONE COMMISSIONI		23	[ 315 / 14 = 22 ]								
<b>VALORE MEDIO COMPOSIZIONE COMMISSIONI PROIEZIONE</b>		15	[ 200 / 14 = 14 ]								

(a) Il dato rappresenta il numero di partecipanti (anche con più incarichi) alle Commissioni  
 (b) Il dato è calcolato sottraendo dal numero di senatori del gruppo l'impegno affidato nelle diverse commissioni al singolo gruppo. Un numero positivo indica ulteriore disponibilità; un numero negativo indica la necessità di affidare più incarichi allo stesso senatore.

COMPOSIZIONE COMMISSIONI PERMANENTI - CAMERA DEI DEPUTATI - XVIII LEGISLATURA										
TABELLA N. 2		TOTALE	FI	FDI	IV	LEGA	LU	M5S	PD	MISTO
		COMPONENTI								
<b>COMPOSIZIONE GRUPPI</b>			93	33	31	127	11	200	90	45
			14,8%	5,2%	4,9%	20,2%	1,7%	31,7%	14,3%	7,1%
<b>COMPOSIZIONE GRUPPI PROIEZIONE</b>			59	21	20	81	7	127	57	29
I	48	7	3	3	9	1	15	7	3	
		14,6%	6,3%	6,3%	18,8%	2,1%	31,3%	14,6%	6,3%	
<b>Proiezione</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	
II	48	6	3	3	9	1	15	7	4	
		12,5%	6,3%	6,3%	18,8%	2,1%	31,3%	14,6%	8,3%	
<b>Proiezione</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	
III	46	7	3	2	9	1	14	7	3	
		15,2%	6,5%	4,3%	19,6%	2,2%	30,4%	15,2%	6,5%	
<b>Proiezione</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	
IV	44	7	3	2	9	0	14	6	3	
		15,9%	6,8%	4,5%	20,5%	0,0%	31,8%	13,6%	6,8%	
<b>Proiezione</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	
V	47	7	3	2	9	1	15	7	3	
		14,9%	6,4%	4,3%	19,1%	2,1%	31,9%	14,9%	6,4%	
<b>Proiezione</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	
VI	45	7	2	2	9	1	15	6	3	
		15,6%	4,4%	4,4%	20,0%	2,2%	33,3%	13,3%	6,7%	
<b>Proiezione</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	
VII	44	7	2	2	9	1	13	4	6	
		15,9%	4,5%	4,5%	20,5%	2,3%	29,5%	9,1%	13,6%	
<b>Proiezione</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	
VIII	44	6	2	2	9	1	14	7	3	
		13,6%	4,5%	4,5%	20,5%	2,3%	31,8%	15,9%	6,8%	
<b>Proiezione</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	
IX	43	7	2	2	9	0	14	6	3	
		16,3%	4,7%	4,7%	20,9%	0,0%	32,6%	14,0%	7,0%	
<b>Proiezione</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	
X	45	6	2	2	10	1	14	6	4	
		13,3%	4,4%	4,4%	22,2%	2,2%	31,1%	13,3%	8,9%	
<b>Proiezione</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	
XI	43	6	2	2	9	1	14	6	3	
		14,0%	4,7%	4,7%	20,9%	2,3%	32,6%	14,0%	7,0%	
<b>Proiezione</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	
XII	44	6	2	3	9	1	14	6	3	
		13,6%	4,5%	6,8%	20,5%	2,3%	31,8%	13,6%	6,8%	
<b>Proiezione</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	
XIII	45	7	2	2	9	1	14	7	3	
		15,6%	4,4%	4,4%	20,0%	2,2%	31,1%	15,6%	6,7%	
<b>Proiezione</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	
XIV	43	7	2	2	9	0	14	6	3	
		16,3%	4,7%	4,7%	20,9%	0,0%	32,6%	14,0%	7,0%	
<b>Proiezione</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	
TOTALE COMMISSARI	(a)	629	93	33	31	127	11	199	88	47
COMPOSIZIONE GRUPPI			93	33	31	127	11	200	90	45
DISPONIBILITA' RESIDUALE DI DEPUTATI PER GRUPPO	(b)		0	0	0	0	0	1	2	-2
<b>Proiezione</b>	<b>399</b>		<b>59</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>81</b>	<b>7</b>	<b>126</b>	<b>56</b>	<b>30</b>
<b>Proiezione composizione gruppi</b>			<b>59</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>81</b>	<b>7</b>	<b>127</b>	<b>57</b>	<b>29</b>
			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>-1</b>
VALORE MEDIO COMPOSIZIONE COMMISSIONI		45	[ 629 / 14 = 45 ]							
VALORE MEDIO COMPOSIZIONE COMMISSIONI PROIEZIONI		29	[ 399 / 14 = 28 ]							

(a) Il dato rappresenta il numero di partecipanti (anche con più incarichi) alle Commissioni  
(b) Il dato è calcolato sottraendo dal numero dei deputati del gruppo l'impegno affidato nelle diverse commissioni al singolo gruppo. Un numero positivo indica ulteriore disponibilità; un numero negativo indica la necessità di affidare più incarichi allo stesso deputato.

Contributi raccolti nella selezione promossa in occasione del seminario  
*I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere*

*Prima facie*, dai prospetti elaborati si desume che il taglio complessivo dell'attuale numero di componenti di ciascuna Camera possa provocare una riduzione proporzionale della composizione dei gruppi parlamentari e delle Commissioni permanenti.

Inoltre, dalla diversa distribuzione dei gruppi parlamentari, evidenziata nelle due tabelle, si evince, in maniera lapalissiana, che le discipline regolamentari sul tema divergono sensibilmente nei due rami del Parlamento.

D'altronde, l'attuale disciplina dei gruppi alla Camera dei deputati ricalca «pressoché esattamente quella approvata dalla Camera statutaria del 1920, all'indomani dell'adozione della legge proporzionale del 1919»<sup>13</sup>, mentre la disciplina dei gruppi al Senato è stata innovata dalla riforma del Regolamento, approvata il 20 dicembre 2017, sullo scadere della XVII Legislatura.

Mentre alla Camera<sup>14</sup>, per costituire un gruppo parlamentare continua ad essere sufficiente il requisito numerico (20 deputati), al Senato<sup>15</sup>, dal 2017, occorre cumulare al requisito numerico (10 senatori) anche quello politico-elettorale della corrispondenza tra gruppo parlamentare e partito presentatosi alle elezioni.

Sebbene la *ratio* della disposizione introdotta al Senato sia quella di evitare la formazione di gruppi scevri di identità elettorale, in quanto non presentatisi alla tornata elettorale, la capacità conformativa della nuova disciplina sulle dinamiche dei gruppi si è mostrata, nell'esperienza più recente, alquanto permeabile<sup>16</sup>.

Il requisito politico-elettorale, però, alla Camera dei deputati, non è del tutto eluso, viene, difatti, in rilievo in riferimento ai gruppi autorizzati, che sono privi del requisito numerico. In particolare, ai sensi dell'articolo 14.2, R.C., «l'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi».

Al Senato, invece, non si prevede la possibilità di formare gruppi in deroga, al netto dell'eccezione contemplata dall'articolo 14.5, R.S.: «i Senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di

---

<sup>13</sup> Così N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it*, 1, 2018, p. 19.

<sup>14</sup> Cfr. art. 14.1, R.C.

<sup>15</sup> Cfr. art. 14.4., R.S.

<sup>16</sup> Il riferimento è alla nota vicenda del gruppo parlamentare Italia Viva- PSI, costituitosi al Senato il 18 settembre 2019 eludendo la *ratio* della nuova disciplina di costituzione dei gruppi. Il tema è trattato diffusamente da U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *federalismi.it*, 12, 2020.

insediamento di tali minoranze, e i Senatori eletti nelle Regioni di cui all'articolo 116, primo comma, della Costituzione, il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche possono costituire un Gruppo composto da almeno cinque iscritti».

In particolare, ai fini della ricerca, è stato ritenuto alquanto paradigmatico cercare di ricostruire il peso specifico (cfr. tabella n.3) che il gruppo parlamentare in deroga Liberi e Uguali – la cui costituzione è stata autorizzata all'unanimità dall'Ufficio di Presidenza della Camera, nella seduta del 9 aprile 2018- riveste, oggi, in termini percentuali, e rivestirà plausibilmente in futuro in una Camera che annoveri 400 deputati. La proiezione evidenzia plasticamente quanto il gruppo in deroga in questione alteri oggi, e potenzialmente sofisticerà ancor di più in futuro, il principio di proporzionalità che connota di sé la composizione delle Commissioni legislative permanenti, incentivando un indubbio frazionismo. Più in dettaglio, il gruppo LeU che vanta, oggi, una percentuale dell'1,7 per cento, per garantire la propria presenza in una Camera a ranghi ridotti, raggiungerebbe un peso equivalente al 3,6 per cento, raddoppiando la sua effettiva rappresentatività.

TABELLA A SUPPORTO DELLE OSSERVAZIONI CIRCA L'INCIDENZA DEI GRUPPI IN DEROGA

TABELLA N. 3	TOTALE									
	COMPONENTI	FI	FDI	IV	LEGA	LU	M5S	PD	MISTO	
PROIEZIONE COMPOSIZIONE GRUPPI		59	21	20	81	7	0	127	57	29
PERCENTUALE XVIII LEGISLATURA		14,8%	5,2%	4,9%	20,2%	1,7%		31,7%	14,3%	7,1%
DA I A XIV	28	4	1	1	5	1	(a)	9	4	2 (c)
		14,2%	5,1%	4,7%	19,4%	3,6%	(a)	30,6%	13,8%	6,9% (b)
TOTALE COMMISSARI	392	[ 28 x 14 = 392 ]		compatibile con il numero totale di 399+1 deputati						
VALORE MEDIO COMPOSIZIONE COMMISSIONI		[ 399 / 14 = 28 ]								
(a)	imponiamo 1 commissario e calcoliamo la percentuale su 28 componenti									
(b)	ricalcoliamo la percentuale sottraendo il contributo di LU									
(c)	calcoliamo il numero dei componenti applicando la percentuale di cui al punto (b)									

Da una prima analisi, suffragata dall'inequivocità dei dati relativi alla proiezione della composizione dei gruppi, sembra, dunque, proficuo avallare un ripensamento coordinato dei *quorum* di costituzione dei gruppi parlamentari, sia alla Camera (da 20 a 12-13 deputati) che al Senato (da 10 a 6-7 senatori), al fine di conformare gli stessi al coefficiente del 36,5 per cento, preservando la rappresentanza politica e attagliandosi alla soglia di sbarramento elettorale, che oggi si assesta al 3 per cento. Difatti, in tal modo, si neutralizza il comma 22 per il quale «la percentuale per costituire un gruppo parlamentare sia superiore a quella per accedere alla ripartizione dei seggi nella quota proporzionale»<sup>17</sup>.

Inoltre, al fine di limitare la frammentazione politica, sembra opportuno preservare un certo grado di coerenza tra il dato elettorale e la sua proiezione regolamentare, prevedendo – in conformità a quanto è stato previsto al Senato con la riforma del 2017 – che nella costituzione dei gruppi parlamentari, alla Camera dei deputati, il requisito politico-elettorale non intervenga in chiave surrogatoria, bensì in un'ottica cumulativa al requisito numerico. Inoltre, nella prospettiva di un'armonizzazione tra i due rami del Parlamento, per mezzo della quale i gruppi parlamentari possano svolgere, in maniera tanto efficiente quanto rappresentativa, quel ruolo di mediazione politica su cui si innesta la funzionalità dei lavori parlamentari, si potrebbe guardare con favore alla soppressione della disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 14, R.C.

Difatti, se, da un lato, la proliferazione dei gruppi in deroga contribuisce a non «cristallizzare eccessivamente il quadro politico scaturito dalle elezioni»<sup>18</sup>, dall'altro, favorisce vigorosamente la frantumazione parlamentare, che spesso risulta essere conseguenza non tanto del fisiologico mutare degli equilibri politici, quanto piuttosto effetto di calcoli di mera convenienza strumentale<sup>19</sup>.

L'ultima difformità al cui appianamento la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe imprimere una spinta propulsiva riguarda, poi, la mancata previsione nel Regolamento del Senato della disciplina riguardante le componenti politiche del gruppo misto<sup>20</sup>.

Come nelle legislature del maggioritario l'aumento considerevole del gruppo misto indusse la Camera dei deputati a prevederle con la riforma del 1997, così,

---

<sup>17</sup> Così S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it-paper*, 15 aprile 2020, p.15.

<sup>18</sup> Così A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, Franco Angeli, 2019, p.74.

<sup>19</sup> I gruppi in deroga consentono anche alle formazioni politiche minori di avere accesso ai contributi, ai locali e alle attrezzature che sono a carico del bilancio della Camera.

<sup>20</sup> Le componenti politiche del gruppo misto sono disciplinate soltanto nell'articolo 156-bis.1, R.S., in riferimento alle interpellanze di gruppo con procedimento abbreviato.

oggi, in seguito all'incremento<sup>21</sup> del gruppo misto<sup>22</sup> provocato dalla novella regolamentare del 2017, sarebbe opportuno disciplinare quelle componenti politiche che, in assenza di un'apposita previsione, si costituiscono informalmente su decisione dei singoli senatori interessati.

Un gruppo misto che, tra l'altro, ragionevolmente subirà, in seguito alla riduzione del numero dei parlamentari, un'ulteriore espansione dato «che, al Senato, i pochi eletti di quei partiti che a stento riusciranno a superare la soglia di sbarramento implicita causata dalla riduzione del numero dei parlamentari, non potendo costituirsi in gruppo parlamentare autonomo, dovranno confluire nel gruppo misto»<sup>23</sup>.

Similmente, alla Camera, a fronte del taglio complessivo dei parlamentari, si dovranno ripensare i *quorum*<sup>24</sup> delle componenti politiche, soprattutto quelli delle componenti inferiori a dieci deputati, al fine di scongiurare componenti unicellulari<sup>25</sup> su cui la piaga dell'assenteismo potrebbe incidere in maniera dirimente.

Per quanto riguarda le Commissioni permanenti, dal punto di vista organizzativo, i profili da lambire sono molteplici, in questa sede ci si soffermerà

---

<sup>21</sup> Nella XVII Legislatura il gruppo misto vantava 20 senatori, nella XVIII Legislatura ne conta 26.

<sup>22</sup> L'incremento del gruppo misto è provocato, *ex multiis*, dalla circostanza per la quale il senatore che decida di abbandonare il gruppo corrispondente al contrassegno con il quale si è presentato alle elezioni resta libero di aderire al gruppo misto. Similmente, ai sensi dell'articolo 14.6, R.S., quando i componenti di un gruppo regolarmente costituito si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a dieci, il gruppo è dichiarato sciolto e i senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri gruppi, vengono iscritti al Gruppo misto, salvo non si tratti di senatori appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge. Di tale implementazione del gruppo misto si è tenuto conto allorquando, disciplinando gli annunci e le dichiarazioni di voto, nel comma 2-bis dell'articolo 109, si è previsto che qualora vi sia più di una richiesta di intervento da parte di senatori appartenenti al gruppo misto, il termine può essere ampliato a quindici minuti, da distribuire tra i predetti senatori.

<sup>23</sup> Così S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari, cit.*, p. 15.

<sup>24</sup> I 10 e i 3 deputati previsti dall'art. 14.5, R.C., diminuiranno, rispettivamente, a 6-7 e 1-2 deputati.

<sup>25</sup> Laddove i *quorum* in questione venissero ridotti in maniera perfettamente proporzionale, per il singolo deputato che andrebbe a rappresentare nelle Commissioni permanenti il partito esistente alla data delle elezioni o le minoranze linguistiche, si potrebbe immaginare, in occasione del rinnovo biennale (artt. 20.5, R.C. e 21.7, R.S.) delle Commissioni, una rotazione del singolo esponente in carica a favore di un esponente dello schieramento che nel precedente biennio non è stato rappresentato. A tale alternanza obbligata andrebbero, poi, cumulati dei seri disincentivi all'assenteismo, che possano *in extremis* comportare anche la decadenza dall'incarico.

sul riassetto delle stesse e sul tema dei plurimi incarichi dei commissari<sup>26</sup>. Alla Camera dei deputati, nelle 14 Commissioni si contano, avendo incluso i doppi incarichi, 629 commissari. Registrandosi 31 doppi incarichi (a causa della sostituzione di Ministri e Sottosegretari di Stato), si hanno 598 deputati fisicamente impegnati in Commissioni, di cui 380 sono uomini (63,6 per cento) e 218 donne (36,4 per cento).

Al Senato, invece, includendo i plurimi incarichi, si contano 324 commissari. Individuandosi 16 doppi incarichi e un triplo incarico, si hanno 306 senatori fisicamente impegnati in Commissioni, di cui 198 sono uomini (64,7 per cento) e 108 donne (35,3 per cento).

Applicando pedissequamente il coefficiente del 36,5 per cento ai dati corrispondenti alla composizione delle Commissioni permanenti nella XVIII Legislatura, e non alterando l'attuale numero delle Commissioni, si addivene ad un valore medio di 29 deputati per Commissione alla Camera e 15 senatori per Commissione al Senato.

Nelle tabelle n. 2 e 3 si evidenzia, dunque, che riducendo proporzionalmente il numero dei componenti delle Commissioni, il numero di doppi e (al Senato) tripli incarichi dei commissari, scaturenti dalla necessaria sostituzione dei membri chiamati al Governo<sup>27</sup>, riesca ad essere, in termini strettamente aritmetici, agevolmente sostenuto anche da Commissioni ridotte, sebbene il peso specifico, in termini di rappresentatività e rappresentanza, di tali sostituzioni diventi più oneroso.

Difatti, a fronte di Commissioni così ridotte, la proporzionalità tra i diversi gruppi parlamentari ed il rapporto tra maggioranza ed opposizione farebbero affidamento su fragili equilibri di cui i risicati (in valori assoluti) scarti numerici sono emblema. Inoltre, in tale analisi di contesto, non può che farsi nuovamente riferimento al consolidato fenomeno dell'assenteismo parlamentare<sup>28</sup> i cui effetti potrebbero rivelarsi ancor più distorsivi rispetto ad una pletera ridotta di commissari. A ciò contribuiscono, inevitabilmente, l'impossibilità di monitorare efficacemente l'attività dei commissari, a causa della mancata istituzionalizzazione delle votazioni elettroniche in seno alle Commissioni, e la non previsione di

---

<sup>26</sup> Al Senato, un senatore può far parte di più Commissioni, fino ad un massimo di tre (art.21.2, R.S.); alla Camera dei deputati, vige il divieto (art. 19.3, R.C.) di appartenenza a più di una Commissione. Tale regola, però, incontra alcune eccezioni: cfr. artt. 19.3, R.C.; 21.4, R.S.; 19.7, R.C.; 19.3-4, R.C.; 31.2, R.S.

<sup>27</sup> All'incirca 50-60 parlamentari vanno al Governo in ciascuna legislatura.

<sup>28</sup> Per un'analisi esaustiva dei dati circa il fenomeno dell'assenteismo parlamentare cfr.: <https://www.openpolis.it/parole/come-si-contano-assenze-presenze-e-missioni-parlamentari/>.

meccanismi sanzionatori più deterrenti delle decurtazioni alla diaria dei parlamentari assenteisti.

La criticità principale, dunque, non attiene al profilo puramente aritmetico, bensì è da ascrivere alla riduzione, in valori assoluti, della rappresentanza politica e del pluralismo, sui quali, però non può sottostimarsi l'incidenza dirimente esercitata dai modelli di selezione delle candidature, i quali sono condizionati, inevitabilmente, dal sistema elettorale.

Dal punto di vista sistematico, poi, al fine di superare il fenomeno, oggi molto frequente, delle Commissioni riunite, e di garantire una migliore e più efficace azione di controllo sulle politiche pubbliche, si potrebbe pensare di ridurre il numero delle attuali Commissioni.

Con accorpamenti per materia suggeriti dalla prassi, le si potrebbe portare da 14 a 8, rimodulandone le competenze in maniera perfettamente coordinata, omogenea e speculari nei due rami del Parlamento.

Tale proposta di accorpamento e di riduzione a 8 del numero delle Commissioni trova una possibile giustificazione nella ipotesi di un sistema elettorale proporzionale puro con soglia di sbarramento al 5 per cento. Applicando tale soglia alla Camera con il minor numero di componenti, ossia il Senato, avremmo potenzialmente dei gruppi costituiti da 10 senatori. E pertanto, per ridurre il fenomeno già consolidato dei doppi e tripli incarichi, si è ipotizzato un numero massimo di 8 Commissioni. In tale prospettiva avremmo, sia alla Camera che al Senato, la possibilità di avere Commissioni con un maggior numero di rappresentanti, garantendo agevolmente la presenza delle minoranze, senza indurre uno sperequativo gradiente di sottorappresentazione delle componenti maggioritarie. In particolare, apportando un diverso accorpamento alle denominazioni e alle attribuzioni di competenze delle Commissioni mutate da una proposta di modifica del Regolamento (doc II, n. 22) avanzata alla Presidenza della Camera il 7 novembre 2017, si potrebbe immaginare di avere, in entrambi i rami del Parlamento, la seguente ripartizione: I- Affari istituzionali, sicurezza, immigrazione e politiche socio-sanitarie; II- Giustizia; III- Affari esteri, difesa; IV- Bilancio, programmazione economica e finanze; V- Cultura, ricerca e istruzione; VI- Territorio, mobilità, infrastrutture e tutela dell'ambiente e del paesaggio; VII- Energia, sviluppo economico e rurale, tutela della concorrenza e politiche del lavoro; VIII- Politiche dell'Unione europea.

D'altronde, il riordino dell'attuale assetto delle Commissioni – risalente al 1987 alla Camera e al 1988 al Senato – potrebbe ben conformarsi all'eterogeneità sempre più pletrica dei provvedimenti *omnibus* al vaglio delle Commissioni. Si pensi soltanto al numero di Commissioni parlamentari coinvolte nell'esame del singolo disegno di legge di conversione del decreto-legge: nel 79 per cento dei casi (34 su

43) sono state coinvolte, nella XVII Legislatura, più di 6 Commissioni<sup>29</sup>. In tal senso, Commissioni intersettoriali, dotate di competenze ampie e trasversali, potrebbero ovviare a tali difficoltà di raccordo.

Evidentemente, in questo modo, il criterio della corrispondenza biunivoca tra Commissione parlamentare e dicastero verrebbe disatteso. D'altronde, però, non sarebbe certo la prima volta che tale circostanza si verifici nell'articolazione endorganica delle Camere, a dimostrazione di quanto la coincidenza *de qua* possa accentuare «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»<sup>30</sup>.

Il pericolo di burocratizzazione eccessiva dell'attività di alcune Commissioni potrebbe, dunque, essere neutralizzato riducendone il numero e, al contempo, razionalizzandone le competenze.

### 3. L'istruttoria legislativa alla prova di Commissioni ridotte

La sede canonica in cui la fase istruttoria ha modo di esplicarsi è quella delle Commissioni parlamentari.

In tale paragrafo, si indagheranno gli effetti della riduzione del 36,5 per cento della composizione delle Commissioni sul fine cui dovrebbe essere teleologicamente orientata la fase istruttoria, ossia la salvaguardia della qualità della legislazione.

Difatti, ai fini del miglioramento della qualità della normazione, è assolutamente necessario intervenire sul piano delle procedure parlamentari, ancorando strettamente i criteri di *drafting* formale e sostanziale ai gangli del procedimento legislativo.

L'articolo 79, R.C., recependo le indicazioni della circolare del 1997, ha innovato la disciplina dell'istruttoria legislativa, facendo di essa «la sede più appropriata per assicurare o verificare la qualità e l'efficacia dei testi normativi»<sup>31</sup>.

Sebbene non sia questa la sede per approfondire gli obiettivi, la procedura e gli strumenti dell'istruttoria legislativa, è ragionevole pronosticare che in Commissioni ridotte di 1/3 nella propria composizione, i singoli commissari – il cui carico di lavoro aumenterà *pro capite*<sup>32</sup> proporzionalmente al taglio dei parlamentari-

---

<sup>29</sup> Sul punto cfr. P. RAMETTA, *Il ruolo delle commissioni nel procedimento di conversione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2016.

<sup>30</sup> Così L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, cit., p. 897.

<sup>31</sup> Cfr. R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene, 2006, p. 79.

<sup>32</sup> Nello scenario post- riforma, ai sensi dell'articolo 79.5, R.C., non spetterebbe più a 4, bensì a 2-3 commissari, di chiedere al Governo di fornire dati e informazioni. Similmente, ai sensi dell'articolo 79.12, R.C., il Comitato dei nove costituito in modo da garantire la

possano essere meno solerti (del solito) ad assolvere, in maniera efficace, gli adempimenti istruttori. Si potrebbe, in tal senso, pensare all'inserimento, nei regolamenti parlamentari, di alcune misure di carattere sanzionatorio che possano dare effettività a tali adempimenti istruttori spesso disattesi, quali, ad esempio, limitazioni o impedimenti alla calendarizzazione dei progetti di legge non corredati dai necessari supporti documentali. Non può, d'altronde, sottostimarsi che l'istruttoria, già da tempo, viene svolta in maniera sommaria ed incompleta, talvolta elusa del tutto, patendo una compressione nei tempi<sup>33</sup>.

In particolare, l'erosione dei tempi in Commissione è un fenomeno strettamente legato all'abuso del decreto-legge, aggravato, in sede di conversione, dalla prassi distorsiva della posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento di matrice governativa, che cristallizza il testo e impedisce la possibilità di effettuare correzioni e coordinamenti.

A fronte di tale inesorabile declino, il Senato, con la riforma del Regolamento del 2017, ha cercato di affrontare il problema valorizzando la sede deliberante<sup>34</sup>, con il novellato articolo 34, comma 1-bis.

Sorgono, tuttavia, non poche perplessità su tale riforma. La prima attiene alla circostanza che tali modifiche riguardano solo un ramo del Parlamento: una disarmonia particolarmente grave a fronte di un vincolo costituzionale di coerenza procedurale tra le due Camere incastonato magistralmente, per quanto concerne il procedimento legislativo, nell'articolo 70 Cost., ove si stabilisce che «la funzione legislativa è esercitata *collettivamente* dalle due Camere».

La seconda perplessità, invece, preconizza un necessario ripensamento del principio della generale preferenza per la sede deliberante, a fronte della possibile entrata in vigore della riduzione del numero dei parlamentari. Difatti, in un contesto di Commissioni ridotte nella propria composizione, si dovrà evitare che pochissimi parlamentari possano svolgere un ruolo eccessivamente dirimente in termini decisionali. Ad esempio, al Senato, nella III e XI Commissione basterebbe il voto favorevole di soltanto quattro senatori per approvare una legge.

---

partecipazione proporzionale delle minoranze sarà costituito da 5-6 deputati. Allo stesso modo, va ripensata la Sottocommissione dei sette (sarebbe composta da 4-5 senatori) prevista dall'art. 43.5 R.S., anche se la stessa da qualche tempo sembra essere, nella prassi, caduta in desuetudine.

<sup>33</sup> C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2005, p.789 esamina esaustivamente la problematica dell'erosione dei tempi istruttori.

<sup>34</sup> Sulla portata statistica della sede deliberante cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Torino, Giappichelli, 2016.

Una perplessità ancora maggiore, poi, riguarda il fatto che sia esclusa la possibilità di assegnazione in sede deliberante dei disegni di legge di conversione di decreti-legge che devono essere esaminati, a norma di Costituzione, in sede referente. Ciò rende tale riforma sostanzialmente inutile, essendo l'attuale produzione legislativa monopolizzata dalla decretazione d'urgenza. Inoltre, la sede deliberante, rispetto a quella referente, non sembra garantire una migliore istruttoria legislativa, e quindi una migliore qualità della legislazione, dato che l'esame in Assemblea spesso aiuta a correggere sviste ed omissioni registratesi in Commissione.

Anche a fronte di tali criticità, però, è indubbio che i regolamenti parlamentari continuino rappresentare il viatico migliore tramite cui operare una razionalizzazione delle procedure parlamentari.

In tal senso, sembra sempre più necessario intervenire sull'istruttoria, valorizzando gli strumenti di mediazione e confronto, al fine di favorire un effettivo miglioramento della qualità sostanziale della legge.

È evidente, però, che le norme regolamentari nulla possano se non corredate da un'effettiva volontà politica di farne applicazione.

#### **4. L'occasione giusta per la riqualificazione di una cultura dell'istruttoria**

L'auspicata novella regolamentare conseguente alla possibile riduzione del numero dei parlamentari, a fronte di una conclamata crisi dell'istruttoria legislativa, potrebbe rappresentare l'occasione giusta per promuovere un nuovo paradigma culturale che la classe politica possa abbracciare portando a maturazione «una sensibilità culturale e istituzionale per l'istruttoria, sia come fattore di miglioramento della qualità sostanziale della legge sia come terreno sul quale recuperare un forte ruolo per le Camere (e, specialmente, delle opposizioni) nei confronti del Governo»<sup>35</sup>.

In tale direzione, risulterebbe necessario rafforzare l'istruttoria legislativa per il tramite di un irrobustimento del ruolo delle Commissioni, a cominciare dalle Commissioni filtro e dal Comitato per la legislazione<sup>36</sup> (che patisce l'assenza, presso il Senato, di un analogo organismo), cui dovrebbe corrispondere un più incisivo potere di direzione e di coordinamento in capo ai Presidenti delle Camere (o alla Conferenza dei presidenti).

A fronte di Commissioni ridotte, nel solco di una necessaria valorizzazione della rappresentanza politica e del pluralismo, andrebbe, poi, maggiormente

---

<sup>35</sup> Così, L. GORI, A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 72.

<sup>36</sup> A fronte della riduzione del numero dei parlamentari, il Comitato, invece di 10 componenti, potrebbe vantarne 6-7.

corroborato il modello negoziale<sup>37</sup>, favorendo l'apertura dell'istruttoria legislativa a istanze politiche e sociali per il tramite di audizioni parlamentari che non andrebbero rimesse all'intrinseca informalità che le caratterizza oggi, bensì andrebbero improntate a canoni di trasparenza e pubblicità (con la possibilità di svolgerle in teleconferenza, così come è avvenuto nel periodo dell'emergenza epidemiologica), e di consultazioni pubbliche dei cittadini e dei portatori di interesse. Lo stesso regime di trasparenza cui ci si auspica possano essere sottoposti anche i c.d. "comitati ristretti" – sempre più stabilizzati- di cui agli artt. 79, R.C. e 43.2, R.S.

Similmente, in un'ottica di coordinamento, muovendo dalla circostanza per la quale l'istruttoria oggi si svolge prevalentemente in ambito governativo, si dovrebbe promuovere un necessario, efficace ed osmotico raccordo tra le strutture governative e gli apparati parlamentari.

La pienezza della progettualità parlamentare non può, però, assolutamente prescindere da un'armonizzazione delle discipline regolamentari di Camera e Senato che possa temperare l'instabilità politica, causa inevitabile di un «procedimento legislativo più sbrigativo, compromissorio e "defatigante"»<sup>38</sup>.

La recente riforma regolamentare del Senato, se da un lato, ha cercato di eliminare alcune delle principali discrasie (si pensi soltanto al profilo relativo al computo degli astenuti nelle due Camere) ha rappresentato, per altri versi, una occasione mancata per una più incisiva azione di armonizzazione che dovrebbe investire una pluralità di aspetti, non ultimi quelli riguardanti la trasparenza e l'accessibilità dei lavori parlamentari. Sotto questo profilo, non può non richiamarsi l'assenza presso la Camera dei deputati di Linee guida sulle consultazioni che garantiscano e facilitino una partecipazione corretta ed efficace dei cittadini all'attività parlamentare, presenti invece al Senato dal 2017 (il Senato è il primo organo parlamentare europeo ad adottare Linee guida in materia di consultazioni pubbliche). L'attuale revisione costituzionale, al vaglio del *referendum* confermativo, potrebbe, dunque, inverare l'occasione giusta per innovare i regolamenti e le prassi parlamentari, consentendo, nel caso di specie, di ovviare al declino della mediazione politica, registratosi negli ultimi anni nelle

---

<sup>37</sup> La necessità di una legge organica sulle lobby, quale strumento di facilitazione della dimensione partecipativa nel processo decisionale che favorisca l'emersione degli interessi che solitamente contrattano nelle opacità delle pieghe decisionali è approfondita diffusamente da U. RONGA, *La legislazione negoziata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

<sup>38</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Catanzaro, Rubbettino Editore, 2007, p. 59 e s., i quali sottolineano come, non a caso, le disfunzioni maggiori sul fronte del procedimento legislativo si sono avute a partire dalla XV Legislatura, quando si è "rotta" la simmetria tra i sistemi elettorali di Camera e Senato.

Commissioni permanenti, bilanciando l'eventuale riduzione del numero dei commissari con la neutralizzazione dell'opacità delle sedute delle Commissioni, che, per troppo tempo, sembra aver compresso il lavoro istruttorio, non garantendo il compromesso parlamentare<sup>39</sup>.

D'altronde, la valorizzazione della trasparenza e l'implementazione di meccanismi di pubblicità virtuosi potrebbero arginare la degenerazione della nostra legislazione, rafforzando al contempo le politiche di prevenzione della corruzione nei processi decisionali.

Tali proposte, per quanto commendevoli, non sembrano, tuttavia, sufficienti se non si affrontano radicalmente i nodi gordiani dell'odierna produzione legislativa e, in particolare, la questione dell'abuso della decretazione d'urgenza che fa vivere nel segno di una «emergenza infinita»<sup>40</sup>.

Difatti, il decadimento della qualità della legislazione scaturisce, inevitabilmente, dall'abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo e dalla mancanza di un vaglio formale e sostanziale stringente da parte dei vari attori istituzionali coinvolti nel procedimento legislativo: dal Presidente della Repubblica che autorizza l'emanazione del decreto-legge, alle Camere che nel corso dell'*iter* parlamentare, in forza di una notevole capacità trasformativa, spesso introducono ulteriori elementi di cattiva qualità della legislazione<sup>41</sup>. La stessa Corte costituzionale sinora si è mostrata debole nel vaglio di costituzionalità.

Proprio per tali ragioni, sul fronte parlamentare, a una riconfigurazione del ruolo e dei poteri del Comitato per la legislazione e delle Commissioni, dovrebbe accompagnarsi un vaglio più stringente delle Presidenze, soprattutto di quella del Senato, in ordine alla ammissibilità<sup>42</sup> degli emendamenti al decreto-legge e alla disciplina dei tempi<sup>43</sup> di esame del relativo disegno di legge di conversione.

Se, quindi, da più parti, al fine di ridimensionare il ricorso patologico alla decretazione d'urgenza, ci si auspica che l'istituto del voto "a data certa"<sup>44</sup> trovi

---

<sup>39</sup> Sul punto cfr. C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017.

<sup>40</sup> Cfr. A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, Eum, 2006.

<sup>41</sup> Nei primi due anni della XVIII Legislatura i decreti-legge, nella fase di conversione parlamentare, hanno subito un incremento medio di commi dell'82,52 per cento.

<sup>42</sup> Cfr. artt. 96-bis. 7, R.C. e 97.1, R.S.

<sup>43</sup> Solo al Senato è possibile il contingentamento dei tempi di discussione dei disegni di conversione di decreti-legge, ai sensi degli artt. 55.5, R.S. e 78.5, R.S., mentre alla Camera è escluso sulla base dell'interpretazione vigente dell'articolo 154.1, R.C.

<sup>44</sup> Tale istituto è stato messo a punto nell'ambito della riforma costituzionale definita nella XVII Legislatura e bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016. AC 2613-D, XVII (art. 12). Tale disegno di legge a procedura accelerata non potrebbe comunque mai vantare la caratteristica tipica del decreto-legge, ossia l'immediata entrata in vigore delle

spazio nei regolamenti parlamentari, sarebbe, in ogni caso, assai proficuo, a tutela della qualità della legislazione, soffermarsi sul fattore culturale che, anche nel caso di specie, risulta dirimente.

Appare, difatti, quanto mai necessario veicolare «una coscienza legislativa sempre più avvertita e diffusa»<sup>45</sup> che sia capace di «individuare un bilanciamento più ragionevole tra le esigenze della buona qualità della normazione e quelle della politica»<sup>46</sup>, nell'alveo di un procedimento legislativo fisiologicamente duttile e flessibile in cui i presidi e le garanzie già esistenti nell'ordinamento abbiano modo di esplicare la propria funzione in maniera ancor più vigorosa ed incisiva.

Ci si auspica, dunque, che, nel dibattito animato in occasione del prossimo referendum confermativo, il tema della qualità possa soppiantare l'asetticità del requisito strettamente numerico. In questo contesto, viene preliminarmente in rilievo la necessità di garantire la qualità della rappresentanza parlamentare con una legislazione sui partiti politici che possa, finalmente, dare attuazione al «metodo democratico» sancito nell'articolo 49 della Costituzione.

D'altronde, tornando al cantiere sempre aperto della progettualità parlamentare, una cultura dell'istruttoria di qualità condivisa, convintamente, tra i vari attori istituzionali contribuirebbe alla responsabilizzazione dei parlamentari - che, uniformandosi a spiriti gregari, tendono spesso a disperdersi nella moltitudine pletorica - molto più di quanto un mero taglio numerico di stampo draconiano possa fare.

Ci si dovrà dimostrare all'altezza di tale prova di maturità democratica, indipendentemente dall'esito del prossimo appuntamento referendario.

È indubbio, però, che un ridotto numero di parlamentari imponga<sup>47</sup>, e quindi faciliti, un imprescindibile cambio di paradigma che, all'insegna di un *iter* legis snello ed efficace, possa arginare lo iato, sempre più profondo, tra il dettato e la prassi costituzionale, riqualificando l'Istituzione parlamentare.

---

disposizioni in esso contenute. Sul punto cfr. F. MEOLA, *Governare per decreto. Sistema delle fonti e forma di governo alla ricerca della rappresentanza perduta*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3, 2019.

<sup>45</sup> Cfr. E. ALBANESI, *Qualità della legislazione pretermessa nella legge ed o.d.g. al Governo nella XV Legislatura*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2008.

<sup>46</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, Relazione al Seminario del Gruppo di Pisa su "La tecnica normativa tra legislatore e giudici", Novara, 15-16 novembre 2013, p. 75.

<sup>47</sup> L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 142 evidenzia come le Camere, rinnovate nella propria composizione, dimostrando una certa capacità riformatrice al proprio interno, consoliderebbero la propria legittimazione.