

Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*

FRANCESCO NERI**

Sommario

1. Introduzione. – 2. Le Commissioni permanenti, disciplina e effetti della riforma costituzionale. – 3. Un punto di partenza necessariamente comune, qualunque sia la soluzione adottata. – 4. Sulla soluzione più ragionevole ma non priva di insidie: l'accorpamento delle Commissioni permanenti. – 5. Le altre commissioni: perché è necessario valorizzare le bicamerali. – 6. Notazioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 19 settembre 2020

Suggerimento di citazione

F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: 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).

** Dottore in Scienze Politiche e Governo e laureando magistrale in Governo e Politiche (indirizzo Istituzioni e Politiche) nella Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (LUISS) di Roma. Indirizzo mail: francesconeri1996@gmail.com.

1. Introduzione

La questione relativa al sistema delle commissioni parlamentari rappresenta uno snodo cruciale circa l'impatto della riforma costituzionale che riduce il numero dei parlamentari sull'organizzazione del Parlamento. A parere di chi scrive, il nostro ordinamento attende una revisione del sistema delle commissioni parlamentari da tempo. Si consideri che l'attuale riparto delle competenze delle Commissioni permanenti delle due Camere risale al 1987. A seguito della definizione di tale articolazione, l'unico intervento di rilievo apportato coincide con l'introduzione delle Commissioni competenti sulle questioni relative all'Unione Europea (rispettivamente nel 1996 alla Camera e nel 2003 al Senato). L'immobilismo degli ultimi anni è causa di un assetto fortemente anacronistico, a fronte delle significative riforme che si sono susseguite nel corso degli anni¹.

In primo luogo, si consideri il riordino delle competenze ministeriali tramite il decreto legislativo n. 300 del 1999, con cui sono stati istituiti quattordici Ministeri ai quali continua a non corrispondere uno speculare riparto delle competenze delle Commissioni permanenti delle due Camere. In questo senso, ad esempio, rispetto all'unione tra il Ministero delle finanze e il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, continua a sussistere nei due rami del Parlamento, la separazione fra le commissioni *Bilancio* e le commissioni *Finanze*.

In secondo luogo, si tenga in conto la riforma del titolo V, realizzata con la legge costituzionale n.3 del 2001, rispetto alla quale occorre segnalare due specifici rilievi. Il primo riguarda il nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, secondo un criterio di enumerazione delle materie di competenza esclusiva statale, concorrente e con una clausola residuale in favore degli enti territoriali. Nonostante la rilevanza della riforma, ad essa non è seguito alcun intervento volto a rendere coerente l'assetto delle Commissioni permanenti al nuovo riordino delle competenze dello Stato². Il secondo rilievo riguarda la mancata attuazione della previsione di cui all'articolo 11 della medesima legge costituzionale, con cui si dispone l'integrazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla

¹ N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006, p. 2.

² E. CATELANI, *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* 2002, Torino, Giappichelli, 2003, p. 40.

Commissione parlamentare per le questioni regionali, prevista quest'ultima dall'articolo 126 della Costituzione³.

In terzo ed ultimo luogo, l'articolo 5, comma 4, della legge costituzionale n.1 del 2012, attraverso il quale viene costituzionalizzata la funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica. Sebbene non sia chiaro l'impatto di tale previsione sull'organizzazione delle Camere⁴, alla luce di quanto si dirà in seguito pare auspicabile una valorizzazione in senso bicamerale della previsione stessa.

Sia detto per inciso: la situazione di emergenza sanitaria attuale ha reso ancor più cogente l'attuazione di tali previsioni. In particolare, a fronte di un evidente difficoltà nel coordinamento fra Stato e Regioni, la Commissione per le questioni regionali può rappresentare un ulteriore sede di confronto, e con un verosimile ritorno a politiche economiche basate su ingenti disavanzi pubblici, appare lecito ritenere che il Parlamento rivendichi una sua centralità nel controllo dei flussi di spesa.

L'auspicio è che la riduzione dei parlamentari, per quanto rechi non poche criticità rispetto al nostro ordinamento, possa rappresentare quell'impulso decisivo per condurre il sistema delle commissioni ad una sostanziale riforma, che non si limiti alle sole permanenti ma si estenda anche alle bicamerali, speciali e di inchiesta.

2. Le Commissioni permanenti, disciplina e effetti della riforma costituzionale

Alcune premesse in cifre. Attualmente entrambe le Camere sono articolate in quattordici Commissioni permanenti, la cui composizione, a differenza delle giunte ed altri organi parlamentari, non è prestabilita dai regolamenti. Infatti alla Camera il numero di membri di ciascuna commissione varia da 42 a 47, mentre al Senato da 21 a 26. La ragione di questa scelta si deve alla necessità di garantire proporzionalità fra numero dei membri di un gruppo parlamentare e numero delle commissioni nel corso dell'intera legislatura, in cui tale rapporto può essere suscettibile di cambiamenti.

Oltre il mero dato numerico, l'elemento di maggiore differenziazione fra i due rami del Parlamento coincide con la diversa disciplina dei regolamenti in materia di composizione delle Commissioni permanenti. Sebbene entrambi (art.19, comma 3 r.C.; art.21 comma 2 r.S.), coerentemente al dettato costituzionale (di cui agli artt. 72.3 e 82.2 Cost.), prevedano che la composizione delle rispettive commissioni

³ *Ibid.*, p. 33, «l'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 e l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali rappresentano un passaggio obbligato ed urgente per sostenere e valorizzare il doveroso processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale».

⁴ E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2, 2013, p. 6.

sia proporzionale rispetto alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari, tra le due discipline vi è una significativa differenza. Circa la composizione delle Commissioni permanenti infatti, il regolamento della Camera interpreta rigidamente il principio di proporzionalità (previsto in Costituzione per la sede deliberante), attraverso un vincolo di esclusività per cui un deputato può presiedere una sola commissione (art.19, comma 3 r.C.). Al contrario, il regolamento del Senato, in ragione della più ristretta composizione dell'Assemblea, deroga parzialmente a tale vincolo, attenuando l'interpretazione seguita alla Camera tramite l'applicazione del criterio della rappresentatività⁵. Di regola, ciascun gruppo parlamentare designa i propri membri nelle singole Commissioni permanenti in ragione di uno ogni quattordici iscritti (art.21, comma 1 r.S.). Nel caso in cui però, si tratti di un gruppo parlamentare la cui consistenza numerica è inferiore rispetto al numero delle commissioni, si prevede una deroga per cui tali gruppi possono designare uno stesso senatore in massimo tre commissioni (art.21, comma 2 r.S.). In terzo luogo, per i senatori esclusi da tale ripartizione, attraverso la riforma del regolamento del Senato del 2017, è stata codificata l'interpretazione data dalla giunta per il regolamento in un parere dell'11 ottobre 2011, per cui i senatori eccedentari sono distribuiti in modo che in ciascuna commissione sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione (art.21, comma 3, r.S.)⁶. Infine, dovendo tutti i deputati e senatori presiedere in una Commissione permanente, entrambi i regolamenti (art. 19, comma 3, r.C.; art. 21, comma 4, r.S.) prevedono che nel caso di parlamentari membri del Governo, questi siano sostituiti in commissione da altri appartenenti al medesimo gruppo. Si tratta dell'unica deroga al vincolo di esclusività previsto dal regolamento della Camera dei Deputati.

Definito il quadro, nel caso di approvazione della legge costituzionale alla consultazione referendaria, si assisterà nella prossima legislatura ad una drastica riduzione dei membri delle Commissioni permanenti, per cui ne sono stati stimati circa 30 alla Camera, e tra i 14 e 15 al Senato⁷. In generale, si pongono almeno due questioni di primaria rilevanza, sebbene entrambe assumano un carattere di maggiore criticità al Senato, la cui composizione è destinata a ridursi sensibilmente.

La prima consiste nella difficoltà di conciliare il principio di proporzionalità con la garanzia di rappresentatività in sede di commissione, per i gruppi parlamentari con una consistenza numerica non elevata. È evidente come al Senato

⁵ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 150.

⁶ A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 1, 2018, p. 18.

⁷ C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020, p. 180.

le minoranze saranno particolarmente penalizzate, a fronte di un crescente rischio di non permettere ai propri membri di presiedere nelle Commissioni permanenti (nonostante il regime più flessibile); alla Camera in ragione del vincolo di esclusività sopra esposto, alcuni gruppi non potrebbero di fatto partecipare ai lavori di tutte le Commissioni permanenti avendo un numero di parlamentari inferiore al numero di commissioni. Si tratta di un'eventualità concreta vista la possibilità di istituire gruppi in deroga alla soglia minima di venti deputati, secondo il rispetto del requisito elettorale (art.14, comma 2, r.C.).

La seconda questione, con riguardo al Senato, concerne l'assegnazione di regola delle proposte di legge alla sede deliberante o alla sede redigente, secondo la recente modifica apportata al regolamento (art.34, comma 1-*bis*, r.S.). Si comprende con facilità come una simile previsione, applicata in commissioni che saranno composte tra i 14 e 15 senatori, causi significative complicazioni in termini di legittimazione delle decisioni prese in sede di commissione. Il rischio che si correrebbe è quello per cui sarebbe sufficiente un esiguo numero di parlamentari per approvare una legge. A questo proposito, pare lecito ritenere come vi sia una forte incoerenza tra la riforma costituzionale e la recente disposizione introdotta nel regolamento del Senato, il cui obiettivo è chiaramente quello di valorizzare il ruolo delle Commissioni permanenti nell'attività legislativa⁸. Ad ogni modo, la sede legislativa e quella redigente sono previste anche alla Camera, per cui seppur in misura minore, si ripresenta la medesima questione. A questo proposito, è stato calcolato che alla VI Commissione *Finanze* (Camera) sarebbero sufficienti sette deputati per approvare una legge, mentre nella 11^a Commissione *Lavoro pubblico e privato, e Previdenza Sociale* (Senato) solo quattro senatori⁹. Sebbene sia stato segnalato che un possibile rimedio a tale distorsione si possa trovare nella possibilità di richiedere il rinvio in Aula, da parte del Governo, di un quinto dei membri della commissione o di un decimo dei componenti dell'Assemblea (artt. 35, comma 2 e 36, comma 3 r.S.; art. 92, comma 4 r.C.), permangono delle perplessità rispetto al conseguimento dei quorum necessari per attivare tale istituto, vista la crescente difficoltà per i gruppi di minoranza nel raggiungere tali soglie¹⁰.

⁸ 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», 10, 2020, p. 28, ed E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, 1, 2018, p. 8, «potenzialmente innovativa si presenta la valorizzazione delle sedi decentrate con un effetto in via teorica moltiplicatore della produzione legislativa del Senato».

⁹ S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 10, 2020, p. 9.

¹⁰ *Ibid.*

3. Un punto di partenza necessariamente comune, qualunque sia la soluzione adottata

A parere di chi scrive, prima di intervenire direttamente sul sistema delle Commissioni permanenti e auspicando un suo deciso ripensamento, la priorità delle Camere deve essere quella di intervenire sulle loro discipline regolamentari con lo scopo di favorirne una convergenza. In particolare, le disposizioni che devono costituire un'assoluta priorità sono l'articolo 19 comma 3 del regolamento della Camera, e l'articolo 21, comma 2 del regolamento del Senato. Da una parte, rimuovere il vincolo di esclusività di un deputato per una commissione permetterebbe alle forze politiche minori di godere di una maggiore rappresentatività nelle Commissioni permanenti¹¹. Peraltro, sebbene il limite massimo di tre commissioni attualmente previsto al Senato appaia idoneo a garantire rappresentatività e proporzionalità nelle composizioni delle Commissioni permanenti (a fronte di un'Assemblea composta da 315 membri), si può pensare ad una sua introduzione alla Camera dei Deputati, che in caso di approvazione della riforma costituzionale sarà appunto composta da 400 parlamentari.

Al contrario, un'estensione di tale limite al Senato non pare privo di insidie. In effetti, in un Senato composto da 200 membri, il limite massimo di tre commissioni per singolo senatore pare inadeguato, in quanto attualmente rapportato ad un'Assemblea di 315 membri e ad una disciplina dei gruppi parlamentari che non permette significative deroghe ad una soglia minima di dieci senatori necessaria per costituire un gruppo (eccezion fatta per le minoranze linguistiche).

Al tempo stesso, la questione non incide esclusivamente sulla rappresentatività dei gruppi, ma anche sulla qualità e sull'organizzazione dei lavori parlamentari. Sebbene entrambi i regolamenti prevedano un divieto per sedute concomitanti tra Assemblea e rispettive commissioni (art.30, comma 5, r.C.; art.53, comma 2, r.S.), non è vietata la sovrapposizione temporale per le sedute di quest'ultime. Conseguente sarà la scelta, specialmente al Senato e per i senatori appartenenti a gruppi di ridotta composizione, tra quale commissione presiedere e quali non. La questione sarebbe ulteriormente aggravata nel caso di deputati e senatori appartenenti ad altri organismi parlamentari, come Giunte, Comitati, Commissioni speciali, Commissioni bicamerali, Commissioni consultive e delegazioni parlamentari¹². Questo potenziale pregiudizio nei confronti delle minoranze pare manifestare ancora una volta il carattere "maggioritario" della riforma, favorevole

¹¹ 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. 137.

¹² S. CURRERI, *op. cit.*, p. 10.

cioè ai gruppi facenti parte della maggioranza di Governo, la cui posizione risulterà ulteriormente rafforzata oltre che in Assemblea anche in sede di commissione.

Occorre ribadire come qualsiasi scelta verrà adottata dal legislatore rispetto alla riforma del sistema delle commissioni, essa dovrà bilanciare il *trade-off* tra principio di proporzionalità e criterio di rappresentatività¹³. Perché tale obiettivo possa essere pienamente conseguito, va considerata la necessità di una contestuale revisione delle disposizioni regolamentari relative alla composizione dei gruppi parlamentari. La ricerca di una coerenza di fondo fra i criteri e i principi secondo i quali saranno auspicabilmente riformate due discipline strettamente connesse fra loro, pare indispensabile affinché possa essere garantita una composizione delle commissioni quanto più “fedele” rispetto a quella del Parlamento, ma che garantisca allo stesso tempo la presenza dei gruppi minori, senza che questi risultino sovrarappresentati.

4. Sulla soluzione più ragionevole ma non priva di insidie: l'accorpamento delle Commissioni permanenti

Tra le diverse soluzioni prospettate per risolvere la questione relativa alle Commissioni permanenti, a parere di chi scrive, l'accorpamento delle commissioni di Camera e Senato pare rappresentare la soluzione preferibile. In primo luogo, qualche breve considerazione sul metodo con cui attuare la revisione del sistema delle Commissioni permanenti. Questo dovrà essere bicamerale, in modo da evitare asimmetrie fra i due rami del Parlamento, già peraltro esistenti, con riguardo alla non completa specularità tra le competenze assegnate alle commissioni di Camera e Senato. Come è stato segnalato, questo punto è di notevole importanza perché un'omogeneità tra le competenze delle commissioni delle due Camere potrebbe favorire un approccio comune nel disegno delle politiche pubbliche. L'assenza di questa condizione comporterebbe una non perfetta coincidenza fra gli approcci adottati dai due soggetti promotori, con il rischio che prevalgano alcuni orientamenti su altri¹⁴.

Ad ogni modo, l'accorpamento dovrebbe essere previsto per le sole commissioni competenti in materie tra loro omogenee, evitando il rischio per cui le sedute della medesima commissione siano caratterizzate dalla trattazione di questioni estranee fra di loro. Alla Camera, possibili accorpamenti possono interessare la V Commissione *Bilancio, tesoro e programmazione* con la VI

¹³ Cfr. G. GUERRA, *Quando il legislatore costituzionale “dà i numeri” è meglio non fidarsi. Brevi osservazioni critiche sulla riduzione dei parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, p. 526 e M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, p. 72.

¹⁴ N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, cit., p. 2.

Commissione *Finanze*, ma anche la XIII Commissione *Agricoltura* con la X Commissione *Attività produttive, commercio e turismo*. Analogamente al Senato, la 5^a Commissione *Programmazione economica, bilancio* con la 6^a Commissione *Finanze e Tesoro*, e la 9^a Commissione *Agricoltura e produzione agroalimentare* con la 10^a Commissione *Industria, commercio, turismo*¹⁵. In aggiunta, si potrebbe valutare una fusione delle commissioni *Affari esteri* con quelle per le *Politiche dell'Unione Europea*. Non si tratta di un'ipotesi irrealistica, considerando che già la III Commissione Camera è denominata Commissione *Affari esteri e comunitari*, oltre all'intreccio fra le attività del Ministero degli Esteri (di cui fa parte la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea) e l'attività del Ministro per gli Affari Europei. Ulteriore spunto viene offerto dal modello del Consiglio dell'Unione Europea, che secondo il proprio regolamento interno si riunisce con dieci formazioni diverse. Oltre ad una significativa riduzione del numero delle commissioni, connessa alla riduzione dei componenti delle due Camere, con un simile assetto si rafforzerebbe il ruolo di indirizzo e controllo dei due rami del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo in sede di Consiglio, in particolare durante la fase ascendente¹⁶.

Alla luce di queste premesse, si esamineranno di seguito le ragioni che rendono tale ipotesi quella di più facile percorribilità e successivamente i profili critici, trattandosi di un'opzione non priva di insidie.

In primo luogo, l'effetto più immediato e riscontrabile che comporterebbe l'accorpamento di alcune commissioni è quello di evitare un'eccessiva riduzione delle proprie composizioni. Questo dato assumerebbe un particolare rilievo al Senato, vista la questione relativa all'applicazione dell'art. 34, comma 1-*bis*, del suo Regolamento e dunque all'assegnazione di regola delle proposte di legge alle commissioni in sede redigente e deliberante. Non si tratta di una soluzione definitiva (resta auspicabile un intervento su tale norma¹⁷), ma certamente si attenuerebbe il carattere critico di questa disposizione, emerso alla luce della riforma costituzionale.

In secondo luogo, attraverso la fusione di alcune Commissioni permanenti si ridurrebbe il grado di sovrarappresentatività delle forze politiche minori. Per esemplificare, ipotizzando una riduzione delle soglie dei gruppi più o meno proporzionale rispetto a quella dei membri di Assemblea, per esempio del 30%, al Senato la soglia per la costituzione di un gruppo equivarrebbe a sette senatori. Nel caso in cui il numero di commissioni restasse invariato, un gruppo di sette senatori dovrebbe essere presente in ben quattordici commissioni, in altri termini due

¹⁵ S. CURRERI, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶ N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, cit., p. 3.

¹⁷ M. VOLPI, *op. cit.*, p. 73.

commissioni per ciascun senatore (peraltro eventualità accolta dall'attuale disciplina). Se invece il numero di commissioni si riducesse a dieci (riprendendo il modello del Consiglio dell'Unione Europea), solo tre membri del gruppo dovrebbero essere membri di due commissioni. È quindi evidente come il grado di sovrarappresentatività si riduca, visto che in questo modo, il numero di Commissioni permanenti tende al numero minimo di parlamentari necessari per costituire un gruppo. Conseguentemente vi sarebbe un ulteriore vantaggio. Essendo ridotto il numero di commissioni, le possibilità per cui uno stesso parlamentare debba presenziare in due sedute concomitanti tenderebbero a ridursi.

In terzo ed ultimo luogo, la revisione del sistema delle commissioni potrebbe correggere le evidenti sproporzioni circa la quantità di tempo impiegata per i lavori in sede di commissione. In effetti, basti notare come commissioni quali *Bilancio* e *Affari costituzionali* siano più "impegnate" delle altre, poiché oltre alla funzione referente svolgono quella di commissione filtro, comportando un maggior carico di lavoro a cui non corrisponde però una migliore qualità dell'attività svolta¹⁸. Per una distribuzione più equa dei lavori, pare auspicabile un ripensamento delle assegnazioni alle commissioni filtro a favore delle permanenti competenti in materia, in grado di garantire, per provvedimenti dal contenuto ampio e variegato quali quelli c.d. *omnibus*, maggiore profondità dell'esame svolto in sede referente.

Contestualmente, non vanno dimenticate le criticità che questa soluzione porterebbe con sé. In primo luogo, se l'accorpamento di alcune commissioni ne garantirebbe una più congrua composizione numerica, invero si assisterebbe anche ad una significativa crescita del carico di lavoro per i singoli membri. In questo senso, vi è il rischio che le commissioni possano perdere il ruolo centrale assunto nello svolgimento dei lavori parlamentari. Ruolo che si deve almeno a due fattori quali, in primo luogo: la specificità e la profondità del dibattito in sede di commissione e la minore formalità dei lavori interni. Si tratta di elementi che, come testimoniato dalle tendenze delle ultime legislature, hanno reso le commissioni sempre più «baricentro del sistema parlamentare»¹⁹. Eventuali accorpamenti, sebbene limitati ad alcune di esse, renderebbero probabilmente più superficiali i dibattiti in sede, pregiudicando inoltre l'attività di controllo verso il Governo da parte delle opposizioni e delle minoranze.

In secondo luogo, con riguardo alle considerazioni precedentemente sviluppate rispetto al mancato adeguamento del sistema delle Commissioni permanenti al nuovo riparto ministeriale, va ricordato che l'eventuale accorpamento di alcune di esse allontanerebbe ulteriormente il raggiungimento di una perfetta specularità

¹⁸ L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 11.

¹⁹ R. DICKMANN, *op. cit.*, p. 28.

con gli attuali Ministeri, fondamentale perché le commissioni possano svolgere un'adeguata attività di indirizzo e controllo nei confronti del Governo²⁰.

In conclusione, quella che si pone come l'opportunità di più facile realizzazione per razionalizzare il sistema delle Commissioni permanenti non pare comunque priva di insidie. L'assenza di specularità rispetto ai Ministeri potrebbe essere compensata attraverso la valorizzazione delle sedi bicamerali. Più in generale, poi, la revisione che dovrebbe investire il sistema delle commissioni non dovrebbe circoscriversi a quelle permanenti ma estendersi con maggiore ampiezza, appunto alle bicamerali ma anche alle speciali e a quelle di inchiesta.

5. Le altre commissioni: perché è necessario valorizzare le bicamerali

Alla luce di quanto discusso, una valorizzazione delle Commissioni bicamerali (attualmente quattordici comprese quelle di inchiesta) pare necessaria affinché si possa garantire un rafforzamento dell'attività di indirizzo e controllo del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo.

Si consideri in primo luogo l'unica Commissione bicamerale prevista in Costituzione, quella per le questioni regionali. L'attesa integrazione con rappresentanti degli enti territoriali e locali oltre che auspicabile per i motivi dettati dall'emergenza attuale, può rappresentare uno strumento utile per attenuare la perdita di rappresentatività del Parlamento causata dalla riduzione dei parlamentari. Pare inoltre possibile un trasferimento di competenze da parte di altre bicamerali, come la Commissione sul federalismo fiscale e la Commissione per la Semplificazione²¹.

In secondo luogo, ad un possibile accorpamento delle Commissioni permanenti per le *Politiche dell'Unione europea* con quelle per gli *Affari esteri*, potrebbe corrispondere l'istituzione di un'unica bicamerale per gli Affari europei²². La conseguenza di questa operazione sarebbe quella di riunire in un'unica sede le attività di indirizzo e controllo nei confronti dell'Esecutivo, riducendo il grado di frammentazione del Parlamento e rendendo dunque meno faticoso il raggiungimento di una posizione unitaria nazionale in sede di Consiglio europeo. Analogamente alla Commissione per le Questioni regionali, anche in questo caso

²⁰ C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, p. 782.

²¹ L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p. 13. Si veda anche G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 223-224.

²² L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p. 13.

si potrebbe pensare al trasferimento di competenze di altri organi bicamerali, come il comitato Schengen²³.

In terzo luogo, la costituzionalizzazione della funzione del controllo sulla finanza pubblica da parte del Parlamento apre a possibili soluzioni in chiave bicamerale. La possibilità di istituire un'ulteriore sede di confronto, con lo scopo di monitorare e dibattere le scelte di politica economica dell'Esecutivo, garantirebbe un miglior coordinamento delle procedure nazionali anche rispetto ai vincoli europei. Più in generale, sarebbe una risposta coerente rispetto al progressivo sviluppo dei c.d. procedimenti parlamentari euro-nazionali, disciplinati sia dal diritto dell'Unione che da quello costituzionale nazionale e coinvolgenti istituzioni appartenenti ad entrambi gli ordinamenti²⁴. Come è noto, nell'ambito della *governance* economica europea il procedimento euro-nazionale per eccellenza è rappresentato dal semestre europeo, in cui si determinano gli indirizzi di politica economica a cui dovranno attenersi gli Stati Membri, coerentemente al Patto di Stabilità e Crescita e alle previsioni macroeconomiche della Commissione Europea. 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 e d'inchiesta. La composizione di questi organi è stabilita dalle rispettive leggi istitutive, spesso secondo un criterio paritario²⁵.

Per completezza, con riguardo alle Commissioni speciali, essendo queste espressamente previste dai regolamenti secondo una composizione tale da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari (art.22, comma 2, r.C; art.24, r.S.) e visto lo scarso ricorso a questo strumento, pare sufficiente una riduzione del numero dei membri.

²³ *Ibid.*

²⁴ N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, p. 130.

²⁵ Giova ricordare che per le commissioni di inchiesta, la Costituzione prevede che la composizione sia ispirata secondo il principio di proporzionalità (art. 82, comma 4, Cost.).