

## **Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica**

FRANCO SICURO\*

---

**Abstract:** The paper aims to investigate the consequences of the reduction in the number of representatives on the organization and functioning of parliamentary committees, starting from the 19th Legislature. These reflections try to outline the new possible conformation that committees could assume in a numerically reduced Parliament, without underestimating the consequences that from this new conformation could derive on the delicate constitutional balances.

---

### **Sommario**

1. Delimitazione del campo d'indagine. – 2. La regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno delle commissioni deliberanti o "in sede legislativa". – 2.1. Commissioni parlamentari e pluralismo politico-procedimentale: dalla riforma fascista alla Costituzione repubblicana. – 3. Gli effetti del "taglio" della rappresentanza sulla costituzione dei gruppi parlamentari. – 3.1. La "funzionalità" della regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno delle commissioni dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020. – 4. Le soluzioni prospettate *de iure condendo* – 4.1. L'intervento sugli organi bicamerali. – 5. Fattori di crisi del sistema delle commissioni permanenti. – 5.1. La possibile riforma dell'attività istruttoria in commissione. – 5.2. Verso un generale ripensamento del sistema delle commissioni permanenti.

**Data della pubblicazione sul sito:** 31 marzo 2021

### **Suggerimento di citazione**

F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Dottorando di Ricerca in "Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali" nell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro". Indirizzo mail: [franco.sicuro@uniba.it](mailto:franco.sicuro@uniba.it).

## 1. Delimitazione del campo d'indagine

Lungi dal costituire un intervento riformatore puntuale e ad effetti circoscritti<sup>1</sup>, la riduzione del numero dei parlamentari sembra dischiudere una «nuova stagione di riforme costituzionali “a tappe”»<sup>2</sup>, il cui approdo finale resta, allo stato, incerto e, per alcuni aspetti, non privo di criticità.

Intervenire sulla dimensione numerica delle Camere, infatti, non può che riverberarsi su quel complesso meccanismo che, in una prospettiva teleologica, «consiste in un processo di scelta dei governanti e di controllo sul loro operato attraverso elezioni competitive»<sup>3</sup>: la rappresentanza politica. In tal senso, senza voler giudicare nel merito l'«adeguamento» costituzionale<sup>4</sup> appena entrato in

---

<sup>1</sup> Come sottolineato da M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 245, «ogni intervento, pur puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull'intera architettura».

<sup>2</sup> S'intende qui richiamare il titolo del contributo di M. D'AMICO, *Una nuova stagione di riforme costituzionali “a tappe” e le sue insidie*, in *Federalismi.it*, Paper, 9 settembre 2020, la quale, all'esito di un'attenta disamina dei probabili ed ulteriori interventi riformatori che seguiranno alla riduzione del numero dei parlamentari, rileva come si tratti di «tappe non chiarite e tuttavia necessarie per fare in modo che la riforma non finisca col delegittimare e marginalizzare il ruolo del Parlamento, rischiando di paralizzarne il funzionamento e così di fatto raggiungendo lo scopo dei suoi primi promotori e fautori: sostituire la rappresentanza politica, in favore di ristretti gruppi di partito (o movimenti), che si muovono sulla base di una pseudo legittimazione popolare elettronica ottenuta via web, dai contorni fumosi e con evidenti tendenze oligarchico-plebiscitarie» (p. 4). Per una panoramica esaustiva degli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sul funzionamento delle istituzioni e, più in generale, sull'intero assetto politico-costituzionale, cfr. G.L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020. Per di più, in una prospettiva che resta teleologica, la circostanza che la richiesta di sottoporre a referendum popolare la modifica costituzionale *de qua* «sia stata avanzata da un numero di senatori superiore ai voti contrari ottenuti dalla riforma in Senato», induce a considerare lo strumento referendario medesimo «come fonte di legittimazione del percorso riformatore». In tal senso, F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, p. 521.

<sup>3</sup> M. COTTA, *Rappresentanza politica*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, UTET, Torino, 2016, p. 804.

<sup>4</sup> Sul punto, non possono che tornare alla mente le riflessioni di Gustavo Zagrebelsky sulla distinzione tra adeguamenti e riforme costituzionali: «Più che la distinzione tra riforme “forti” e “deboli”, sembra utile quella tra *adeguamenti* e *riforme* (...). Per comprendere il senso della distinzione, occorre tener presente il rapporto tra dimensione formale e dimensione materiale della esperienza costituzionale. Per adeguamento, intendo le modifiche costituzionali (grandi o piccole) che tengono dietro a trasformazioni materiali (la costituzione formale che si adegua a quella materiale). Per riforma, intendo invece le

vigore, l'aumento della quota rappresentativa di cui ciascun parlamentare diverrà titolare a partire dalla XIX Legislatura non potrà che avere ripercussioni su quei principi di sovranità popolare e di responsabilità politica degli eletti che dal rapporto rappresentativo medesimo traggono origine<sup>5</sup>. Proprio per tale ragione, in un contesto segnato dalla perdurante crisi dei partiti politici e da una «copiosa produzione normativa per mano del Governo»<sup>6</sup>, aver ridotto il numero dei parlamentari potrebbe, di fatto, determinare non già un aumento dell'efficienza e della produttività delle Camere, ma, al contrario, una limitazione ancor più marcata della relativa funzione all'interno del complessivo assetto istituzionale<sup>7</sup>.

---

modifiche che vengono prima delle trasformazioni materiali, perché intendono determinarle. La mia tesi è questa: gli adeguamenti, non le riforme sono possibili; le "riforme" che si realizzano in presenza di una costituzione materiale immutata sono in realtà adeguamenti e valgono perciò non *contro* ma *secondo* quest'ultima (quali che possano essere le forme propagandistiche sotto cui siano presentate)». Così, G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, 1985, vol. II, p. 933. La distinzione tra adeguamento e riforma è ripresa, da ultimo, da G. DI PLINIO, *Dopo il referendum: le riforme e i loro presupposti*, in *Federalismi.it*, Paper, 21 ottobre 2020, p. 4, il quale, proprio nell'alveo delle riflessioni dello studioso torinese, afferma che, stante l'impossibilità di una riforma *stricto sensu* intesa, la riduzione del numero dei parlamentari si configura come un adeguamento necessario: anzi, «probabilmente il primo, di quegli adeguamenti, che, piaccia o meno, pare destinato a riaprire la stagione delle riforme».

<sup>5</sup> Come è stato acutamente osservato da A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta Online*, n. III/2017, pp. 492-493, disponibile all'indirizzo [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) «crisi della sovranità, crisi dell'indirizzo politico, crisi della legge sono, dunque, i tre punti di un ideale triangolo entro il quale si consuma la complessiva vicenda di un ordinamento costituzionale che sempre più fatica a riconoscere se stesso, la propria identità, quale descritta dalla Carta costituzionale, per come riflessa in un'esperienza dai tratti peraltro confusi ed appannati, gravati di molte contraddizioni e complessive, non colmate carenze».

<sup>6</sup> A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 495.

<sup>7</sup> A tal proposito, P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 186, sottolinea come, in definitiva, si tratti «di una riforma soprattutto "estetica", con effetti presumibilmente e apparentemente semplificatori della rappresentanza partitica parlamentare, ma non anche decisivi ai fini della formazione di stabili maggioranze di governo e dunque in termini di governabilità ed equilibrio del sistema politico. Insomma, un bel vestito nuovo, che donerebbe una più bella linea a chi lo indossasse, ma non trasformerebbe l'indossatore, senza altri interventi, non solo sul sistema elettorale, in un modello di virtù repubblicane».

Pur nella consapevolezza di tali significative conseguenze di carattere sistemico, il presente contributo non intende tuttavia soffermarsi, con l'analiticità che uno studio siffatto richiederebbe, sugli effetti che l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020 potrebbe provocare sui delicati equilibri su cui si reggono tanto la forma di governo quanto, a monte, la forma di Stato e l'effettivo tasso di democraticità della produzione normativa<sup>8</sup>.

Più nello specifico, ci si propone di indagare le incipienti conseguenze che la riduzione di 375 parlamentari elettivi produrrà sull'organizzazione e sul funzionamento delle commissioni permanenti, quali organi deputati alla concreta

---

<sup>8</sup> È questa la conclusione cui giunge A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 settembre 2019, p. 8, la quale incisivamente conclude: «La riduzione del numero dei parlamentari è un tassello di una trasformazione della forma di Stato in senso autoritario, tendente ad espellere e a privare di agibilità politica, quando non a punire (il riferimento è ai decreti sicurezza), il dissenso». Si interroga sulla possibile compromissione, a seguito del “taglio” della rappresentanza, della forma di Stato e della forma di governo, anche P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta Online*, n. I/2020, spec. p. 77, disponibile all'indirizzo [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Critico nei confronti della proposta di modifica costituzionale, poi confermata in sede referendaria, è anche G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, n. 1/2020. *Contra*, tuttavia, V. ONIDA, *Le ragioni di un sì*, in *Federalismi.it*, Paper, 9 settembre 2020, a detta del quale «Pare difficile sostenere che vi sarebbe un *vulnus* alla rappresentatività delle Camere. Questa infatti non dipende in generale dal fatto che siano più o meno le centinaia di eletti, quando gli elettori sono decine di milioni, quanto piuttosto dal rapporto “sostanziale” e qualitativo che si realizza fra elettori ed eletti, su cui, come si sa, in una democrazia di massa sono decisivi da un lato il ruolo di intermediazione svolto dai partiti politici e dalle altre organizzazioni sociali, dall'altro i sistemi elettorali» (p. 2); G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 232, la quale ritiene che «La riduzione del numero dei deputati e senatori potrebbe contribuire, oggi, sia a conferire maggiore prestigio e autorevolezza alle due Camere, rafforzandone il ruolo, sia ad ampliare la capacità di lavoro e l'efficienza dei singoli parlamentari». Anche C. FUSARO, *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 241-244, dopo aver sottolineato la portata, in un certo senso, “contenuta” degli effetti della riforma costituzionale, ne ha evidenziato i vantaggi legati, soprattutto, alla possibilità, per Camere numericamente ridotte, di funzionare in modo più efficiente. Insiste sulla maggiore responsabilizzazione politica che potrebbe derivare dalla riduzione del numero dei componenti delle Camere anche A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 257-261.

elaborazione dell'indirizzo politico statale. In effetti, il "taglio" del 36,5% circa della rappresentanza nazionale sembra destinato ad incidere soprattutto sul piano della funzionalità interna delle Camere<sup>9</sup>, richiedendo un nuovo esercizio di autonomia regolamentare diretto ad evitare probabili paralisi dell'attività parlamentare. Ed è proprio sui possibili, futuri interventi regolamentari che si tenterà di svolgere qualche riflessione, dopo aver meglio precisato la struttura ed i meccanismi di funzionamento del sistema delle commissioni.

## 2. La regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno delle commissioni deliberanti o "in sede legislativa"

«Raggruppamenti organici parziali di deputati e senatori» costituiti al fine «di esercitare competenze varie»<sup>10</sup> all'interno di «un'attività preliminare di confronto e di sintesi»<sup>11</sup>, le commissioni permanenti specializzate per materia intervengono in vario modo nel procedimento legislativo, «nell'ambito del quale la fase di commissione rappresenta un momento non eludibile»<sup>12</sup>. In particolare, oltre a svolgere «*ab antiquo*»<sup>13</sup> un'imprescindibile funzione istruttoria rispetto all'attività dell'assemblea (art. 72, co. 1 Cost.), cui si aggiunge un'importante funzione consultiva, esse, per espressa previsione costituzionale, risultano altresì titolari del

---

<sup>9</sup> Da ultimo, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, Paper, 15 aprile 2020, pp. 4-5, ha fatto notare che «in una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione come quella delineata in Costituzione, i regolamenti parlamentari hanno spesso avuto un ruolo decisivo nella sua dinamica, che è andato ben al di là di quello meramente attuativo o integrativo in cui lo si sarebbe voluto confinare sicché si può a ragione parlare di una via regolamentare alternativa alle riforme costituzionali, per introdurre modifiche tacite all'assetto costituzionale sulla forma di governo». Si tratta di un argomento ormai consolidato in dottrina: *ex multis*, cfr. G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Giuffrè, Milano, 1968, vol. I, pp. 346 ss.; A. MANZELLA, *L'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, vol. II, pp. 269 ss.; S. LABRIOLA, *Regolamento parlamentare e forma di governo (note in tema di ostruzionismo, formazione dell'ordine del giorno dell'assemblea, decretazione legislativa di urgenza)*, in *Diritto e società*, n. 4/1982, pp. 645 ss.

<sup>10</sup> C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, 1982, p. 649.

<sup>11</sup> S. CURRERI, *L'inopinato revival del «libero mandato parlamentare»*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2014, p. 695.

<sup>12</sup> G.F. CIAURRO, *Commissioni parlamentari*, I) *Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1988, vol. VII, p. 6.

<sup>13</sup> L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1960, vol. VII, p. 899.

«potere di definire autonomamente la volontà delle Camere cui appartengono»<sup>14</sup>. Tale fondamentale potestà deliberativa non costituisce, tuttavia, una prerogativa esclusiva delle commissioni permanenti, in quanto l'art. 72, co. 3 Cost.<sup>15</sup> riconosce espressamente la facoltà di stabilire, per mezzo dei Regolamenti parlamentari, “in quali casi e forme” sia possibile deferire la funzione legislativa a commissioni speciali, costituite a seconda delle esigenze di esame dei disegni di legge e destinate ad esaurire la propria attività con l'approvazione definitiva dei medesimi. Anzi, l'utilizzo di un'incidentale – “commissioni anche permanenti” – parrebbe «quasi dare un'indicazione preferenziale»<sup>16</sup> a favore di tali sub-unità speciali, appositamente costituite in relazione allo specifico progetto di legge da esaminare<sup>17</sup>. Possibilità, quest'ultima, che, nonostante la formulazione letterale dell'art. 72, co. 3 Cost., è rimasta, almeno sino ad oggi, residuale, in forza della consolidata prassi applicativa, puntualmente recepita dai Regolamenti parlamentari, tesa a prediligere l'articolazione in commissioni permanenti specializzate per materia.

In entrambi i casi di esercizio di potere deliberativo, la Costituzione, formalizzando una sorta di «rottura dei principi del parlamentarismo classico»<sup>18</sup>, prescrive che le commissioni permanenti o speciali siano “composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari” (art. 72, co. 3 Cost.), secondo

---

<sup>14</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 151.

<sup>15</sup> Come ha sottolineato A.A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 70-74: la formazione delle leggi*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, vol. I, p. 147, «non è facile trovare un'idea ispiratrice unitaria nella formulazione del terzo comma dell'art. 72».

<sup>16</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 155.

<sup>17</sup> G.F. CIAURRO, *Commissioni parlamentari*, cit., p. 11, ha evidenziato che «Queste commissioni speciali si inseriscono nel sottosistema delle commissioni permanenti e ne seguono, per quanto possibile, le procedure; ma non sono soggette ad un rinnovamento periodico, come le commissioni permanenti, cessando con l'avvenuto adempimento delle funzioni per le quali sono costituite».

<sup>18</sup> In effetti, come ha sottolineato S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3/2020, p. 226, «la facoltà, riconosciuta in Costituzione alle Commissioni di potersi sostituire all'Assemblea nell'esercizio del suo principale potere – quello legislativo (art. 72.3 Cost.) – e nella massima espressione della sua potestà ispettiva – quella cioè di procedere ad indagini ed esami in materie di pubblico interesse con gli stessi poteri e gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria (art. 82 Cost.) – a condizione di essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari in essa presenti, implica una rottura dei principi del parlamentarismo classico, basati sulla rappresentanza politica del singolo parlamentare, a favore di quelli propri dei regimi parlamentari “razionalizzati”, basati invece principalmente sulla rappresentanza politica dei gruppi politici».

un principio, quello di proporzionalità<sup>19</sup>, che, sancito per la prima volta nel Regolamento della Camera del 1920-1922<sup>20</sup>, sembra essere preordinato a garantire non solo un'indefettibile pluralità politico-procedurale<sup>21</sup> ma, forse ancor più significativamente, l'esigenza di costituire commissioni parlamentari, soprattutto se operanti in sede deliberante, che riproducano «su scala ridotta la reale fisionomia politica di assemblee politiche, per poter avere quel medesimo carattere rappresentativo che hanno (...) le Camere». Solo così, infatti, esse, nel momento in cui acquistano una dimensione tecnica specializzata<sup>22</sup>, possono legittimamente

---

<sup>19</sup>A tal proposito, L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, cit., pp. 896-897 considera il principio di proporzionalità estensibile, più in generale, a tutti gli organi collegiali costituiti all'interno delle Camere.

<sup>20</sup> Infatti, dando attuazione ad una pressante esigenza di riconoscimento istituzionale dell'incipiente pluralismo sociopolitico allora in via di affermazione, attraverso un *modus operandi* che un autorevole studioso del diritto parlamentare ebbe modo di definire «metodo dei cauti e progressivi innesti sul tronco del regolamento del 1900» (così, P. UNGARI, *I precedenti storici del metodo parlamentare vigente in Italia*, in AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei deputati, Roma, 1968, p. 94), fu stabilito che i gruppi-uffici, espressione parlamentare dei partiti operanti nel Paese, dovessero designare i componenti delle commissioni permanenti non già mediante il metodo del sorteggio, sino ad allora utilizzato, ma in misura proporzionale alla loro composizione numerica, secondo una regola di rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno delle commissioni che, ancora oggi, presiede all'organizzazione ed al funzionamento di queste fondamentali *sub-unità* organiche *intra-camerale*. Per un'ampia ricostruzione delle evoluzioni storico-politiche qui soltanto diffusamente accennate, cfr. A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Cacucci, Bari, 2019, pp. 17-101.

<sup>21</sup> Un'esigenza, quella della pluralità di espressione politico-partitica all'interno delle commissioni, riconosciuta da gran parte delle Carte fondamentali delle moderne democrazie costituzionali. Non a caso, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1993, p. 439, ha evidenziato che «estremamente significative sono le previsioni generalizzate relative al principio di proporzionalità, dovendo la composizione delle commissioni riflettere la composizione politica della assemblea».

<sup>22</sup> Come ha acutamente osservato G. SARTORI (1995), *Elementi di politica. Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 220, «I parlamentari (...) non sono dei veri e propri *decision makers*» e, pertanto, loro precipua funzione non dovrebbe essere quella del *come* decidere, in termini di prontezza e capacità di decidere, ma, più correttamente, del *cosa* decidere. E se questo è vero, un criterio oggettivo per rilevare se, e in che misura, l'esigenza della specializzazione viene sentita, esiste: è il criterio di assegnazione e la permanenza dei singoli parlamentari nelle commissioni legislative. Se l'assegnazione segue troppo spesso criteri che non hanno nulla a che vedere con il titolo di studio, il mestiere o la precedente esperienza, e se al tempo stesso i cambiamenti di commissione sono frequenti, tanto da diventare una prassi normale, allora è chiaro che l'esigenza della specializzazione non è sentita e che la professionalizzazione non trasforma l'uomo politico in esperto».

sostituirsi «*in parte qua* alle Assemblee rispettive, offrendo nel loro modo di operare garanzie di dialettica interna analoghe a quelle che contrassegnano l'operare delle Camere nel loro *plenum*»<sup>23</sup>.

In altri termini, benché imprescindibile strumento a tutela del pluralismo politico-procedurale, il senso più profondo della regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi nelle commissioni in sede deliberante o “legislativa” parrebbe radicarsi non già o, meglio, non solo nella garanzia dei diritti delle minoranze, invero perseguibile mediante altre e più efficaci procedure parlamentari (alcune delle quali, peraltro, espressamente costituzionalizzate<sup>24</sup>), ma, più precisamente, nel rispetto dei risultati elettorali e della legittima pretesa di governabilità di cui sono titolari le forze politiche di maggioranza<sup>25</sup>. Con ciò si

---

<sup>23</sup> È questa la ricostruzione che delle commissioni permanenti fornisce V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus Rivista di Scienze Giuridiche*, n. 1-2/1969, pp. 19-30.

<sup>24</sup> Basti pensare alle espresse garanzie in tal senso fornite dallo stesso art. 72, co. 3 e 4 Cost., il quale, innanzitutto, prevede che, nel caso in cui l'esame e l'approvazione dei disegni di legge siano deferiti a commissioni con poteri deliberativi, “fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto” (co. 3); e, ancor più significativamente, “La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi” (art. 72, co. 4 Cost.). Per tal motivo, P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, UTET, Torino, 2006, p. 1395, ha evidenziato come la tutela delle minoranze non passi tanto dalla regola della proporzionalità di cui all'art. 72, co. 3 Cost., quanto «dall'istituto della rimessione all'assemblea, previsto dal 3° co. dell'art. 72», inteso come vero e proprio «diritto potestativo» delle minoranze medesime.

<sup>25</sup> Come ha chiarito S. CURRERI, *L'inopinato revival del «libero mandato parlamentare»*, cit., p. 695, «La commissione è (...) necessariamente luogo di confronto tra le posizioni dei gruppi parlamentari, rappresentati dai loro membri in proporzione alla loro consistenza numerica in Aula. Se così non fosse, e se cioè gli equilibri in commissione fossero diversi rispetto a quelli dell'Aula, fino al punto da trasformare la maggioranza nella seconda in minoranza nella prima, a patirne non sarebbe solo la loro rappresentanza politica ma anche la stessa funzionalità dei lavori parlamentari, compromessa dai prevedibili permanenti conflitti interni che si innescherebbero tra commissione ed Aula; ad ulteriore riprova di come la capacità delle commissioni di assolvere il ruolo loro attribuito in Costituzione dipenda dal mantenimento degli equilibri politici al loro interno. Questo è, dunque, il senso della presenza proporzionale dei gruppi parlamentari in commissione». Nello stesso senso, cfr. A. CHIAPPETTA, *Le commissioni legislative: l'attore che rivendica il ruolo di protagonista*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il procedimento legislativo*

intende dire che la regola della rappresentanza proporzionale è diretta a riprodurre, il più fedelmente possibile, la geometria politica fuoriuscita dalle elezioni, senza alterare in commissione i rapporti di forza venutisi a creare, in ragione dei risultati elettorali, nel *plenum* assembleare.

### 2.1 Commissioni parlamentari e pluralismo politico-procedimentale: dalla riforma fascista alla Costituzione repubblicana

Già da queste brevi annotazioni introduttive è possibile trarre preziose informazioni sul rapporto intercorrente tra l'articolazione *intra*-camerale in commissioni ed il sistema politico-partitico di riferimento<sup>26</sup>. Una conclusione, quest'ultima, che risulta corroborata sol che si pensi alla genesi delle commissioni parlamentari ed al tentativo di soppressione cui esse sono andate incontro durante il ventennio fascista<sup>27</sup>. Non è casuale, infatti, che, superata l'identificazione

---

*ordinario in prospettiva comparata*», *L'Italia*, Seminario di Studi e Ricerche parlamentari Silvio Tosi, Ricerca 2018, Firenze, giugno 2018, p. 30, disponibile all'indirizzo [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), il quale sottolinea che «la predeterminazione delle quote di partecipazione tende, (...) per un verso, a stabilizzare le forze di maggioranza e, per l'altro, a garantire un tangibile contributo delle minoranze».

<sup>26</sup> Del resto, ripercorrendo le quattro fasi che hanno segnato la composizione e le competenze delle commissioni parlamentari, Leopoldo Elia ha fatto notare che, in corrispondenza della c.d. seconda fase, caratterizzata dalla costituzione di commissioni permanenti specializzate per materia e composte proporzionalmente alla forza dei differenti gruppi parlamentari, «è in rapporto alla formazione delle commissioni permanenti che il partito moderno trova il suo riconoscimento in sede parlamentare, poco dopo averlo trovato in sede elettorale con l'abbandono del sistema maggioritario a collegi uninominali» (cfr. L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, cit., p. 896).

<sup>27</sup> Infatti, con l'avvento del regime fascista, la regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno delle commissioni, fissata dal regolamento della Camera del 1920-1922, fu oggetto di un mirato tentativo di eliminazione, da inserirsi all'interno di un più generale contesto di limitazione del carattere pluralistico della realtà sociopolitica e dei suoi riflessi istituzionali. A tal fine, con l'intento di far rivivere il vecchio sistema degli Uffici legislativi composti secondo il metodo del sorteggio, la mozione presentata il 28 maggio 1924 dall'on. Dino Grandi prevedeva, senza mezzi termini, che «le modificazioni del regolamento della Camera approvate nella seduta antimeridiana del 26 luglio 1920 e del 6 agosto 1920, con gli emendamenti relativi approvati nelle sedute antimeridiane del 22 e 23 giugno, sono abrogate». Pertanto, con l'eliminazione, peraltro soltanto formale, delle commissioni, gli Uffici legislativi riassunsero le funzioni precedentemente da queste esercitate, continuando così a funzionare all'interno delle Camere, seppur secondo logiche di tipo meramente amministrativo, in un contesto di forte accentramento dei poteri in capo all'Esecutivo. Fu così che, pur sopprimendo le commissioni, la mozione Grandi non eliminò la possibilità di formare raggruppamenti politici endocamerale, dalle funzioni tuttavia ridotte a causa della presenza di un clima politico non propenso a garantire

pressoché totale con gli “Uffici” ed il pedissequo criterio di formazione mediante sorteggio<sup>28</sup>, le commissioni permanenti si siano affermate in una fase storica in cui l’ordinamento costituzionale era caratterizzato da una pluralità di soggetti politico-partitici in competizione tra loro; e, ancora, non può essere sottovalutato che, come si avrà modo di meglio precisare *infra*, venuto meno il pluralismo durante il fascismo, il sistema delle commissioni, benché destinatario di interventi di innovazione strutturale soltanto parziali, sia stato oggetto di una significativa rimodulazione funzionale, riscoprendosi formidabile strumento operativo nella piena disponibilità del partito unico al governo<sup>29</sup>.

---

manifestazioni di dissenso e di pluralismo politico-sociale. Sul punto, per i necessari approfondimenti, si rinvia ancora ad A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., spec. pp. 82-101.

<sup>28</sup> Come ha evidenziato G.F. CIAURRO, *Commissioni parlamentari*, cit., p. 2, prima delle modifiche regolamentari del 1920-1922 non vi erano «commissioni permanenti con competenza specializzata per materia, salvo qualche sporadica eccezione (...); le commissioni erano invece costituite per un singolo progetto di legge o affare, sul modello inglese degli *Standing Committees*. L’attività parlamentare poggiava soprattutto sul “sistema degli uffici”, che non comportava alcuna garanzia per le minoranze, e funzionava quindi sul presupposto di una sostanziale intercambiabilità tra i parlamentari, quale poteva sussistere in assemblee elette con sistema uninominale – o non elettive – nelle quali i processi aggregativi tra i componenti rispondevano più a coalizioni di interessi o a seguiti personali che non a vere e proprie differenziazioni programmatiche o ideologiche fra partiti». Sul rapporto tra “Uffici” e commissioni, per come regolato dallo Statuto albertino e dai Regolamenti parlamentari all’epoca vigenti, cfr., altresì, E. GIANFRANCESCO, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in *Amministrazione in cammino*, 18 maggio 2013.

<sup>29</sup> Obiettivo, quest’ultimo, comunque non pienamente conseguito. Come ha rilevato G. NEGRI, *Profilo del gruppo parlamentare nel secondo Novecento*, in AA. VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi nella VII Legislatura*, Atti del convegno del Gruppo Parlamentare Radicale (Roma – Hotel Parco dei Principi, 20-21-22 ottobre 1978), Giuffrè, Milano, 1979, p. 259, non si possono dimenticare «le difficoltà del raccordo, nel periodo del partito unico, tra il partito fascista e la rappresentanza corporativa della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, il conseguente tentativo del partito di realizzare un proprio controllo totalizzante nelle commissioni legislative, rimasto improduttivo di conseguenze a seguito dell’alleanza instauratasi tra l’alta amministrazione, i ministri e le confederazioni industriali, professionali e di mestiere». Per una ricostruzione articolata e raffinata dello sfondo culturale e giuridico dell’esperienza fascista e della relativa traduzione sul piano istituzionale, con particolare riguardo ai meccanismi rappresentativi ed alla persistenza di talune problematiche ad essi sottese, si rinvia a S. PRISCO, *La rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi. I giuspubblicisti del fascismo e la ricerca della “terza via”*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

Cionondimeno, fu proprio il regime, con la legge n. 129 del 1939<sup>30</sup>, ad introdurre una nuova tipologia di commissioni permanenti dotate di competenza deliberativa: in numero pari ad undici, esse costituirono un importante fattore di stabilità e di efficienza produttiva, garantendo quella celerità decisionale tanto auspicata dalle forze politiche allora al potere. In effetti, in un contesto politico-istituzionale segnato dalla crescente critica rivolta all'incapacità decisionale dei Parlamenti democratico-rappresentativi<sup>31</sup>, l'introduzione di "Commissioni legislative" pareva destinata ad avere «echi e ripercussioni nella storia generale dei Parlamenti odierni»<sup>32</sup>. In realtà, se si eccettua l'esperienza spagnola e quelle da questa derivate<sup>33</sup>, essa è rimasta un vero e proprio *unicum* nel panorama comparatistico<sup>34</sup>, anche perché, nell'alveo di un'interpretazione dell'istituzione

---

<sup>30</sup> Il cui art. 12 espressamente statuiva: «La Camera dei fasci e delle corporazioni esercita le proprie funzioni per mezzo dell'Assemblea plenaria, della Commissione Generale del bilancio e delle Commissioni legislative».

<sup>31</sup> Intere biblioteche sono state riempite da volumi dedicati alla crisi del parlamentarismo liberal-rappresentativo nella prima metà del XX secolo. Non potendoli qui annoverare nella loro interezza, si rinvia, *ex multis*, a G. LEIBHOLZ (1933), *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, Giuffrè, Milano, 1996, il quale, in anni drammatici per la tenuta delle istituzioni liberal-democratiche, notava come «in una serie di paesi si è già avviato (...) uno sviluppo costituzionale che, quando non ha condotto a rivoluzioni o a nuove costituzioni, in questo modo ha comunque condotto a un mutamento tacito della Costituzione. In correlazione con la crisi sempre più acuta della forma di governo rappresentativo-parlamentare, si evidenzia oggi la tendenza quasi generale a rafforzare l'Esecutivo dominante a scapito del Legislativo, che in molti casi si è addirittura autoeliminato».

<sup>32</sup> Così, S. ROMANO, *Relazione della commissione speciale della Camera sul disegno di legge istitutivo della Camera dei fasci e delle corporazioni*, in *L'Economia italiana*, gennaio-febbraio, 1939.

<sup>33</sup> L'art. 75 della Costituzione spagnola del 27 dicembre 1978, dopo aver precisato al comma 1 che "*Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones*", stabilisce, al comma 2, che "*Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación*". Come si vede, la Costituzione spagnola non costituzionalizza, come fa invece quella italiana, la regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno delle commissioni. L'articolazione in commissioni parlamentari aventi potestà deliberativa è poi accolta dalle Costituzioni del Brasile e del Paraguay (sul punto, cfr. M. IACOMETTI, *L'organizzazione interna dei parlamenti*, Carocci, Roma, 2010).

<sup>34</sup> Come ha fatto notare L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, cit., p. 896, la circostanza che le commissioni parlamentari possano svolgere, oltre ai tradizionali compiti referenti, funzioni deliberanti, «anche se in un ambito più ristretto di quello previsto nel 1939»,

parlamentare ancora legata al modello del *government by discussion*, «le commissioni del parlamento» venivano considerate utili «solo alla preparazione esteriormente tecnica, oltre a ciò esse non [potendo] avere alcuna importanza e corrispond[endo] all'essenza del parlamento in quanto assemblea che decide sulla base della pubblica discussione»<sup>35</sup>. Malgrado ciò, la soluzione elaborata in epoca fascista è sopravvissuta, senza troppi stravolgimenti operativi, sino ad oggi<sup>36</sup>, probabilmente in virtù della specifica funzionalità offerta da queste vere e proprie sub-unità specializzate, affermatesi nella prassi parlamentare in concomitanza con l'aumento delle funzioni del Parlamento ed il diffondersi nella società di esigenze di divisione e di crescente specializzazione del lavoro.

---

costituisce una «innovazione veramente unica negli Stati democratici», tanto da essere «l'elemento più originale che caratterizza le nostre commissioni; esso fu accolto dal costituente col proposito di evitare un largo esercizio di potere normativo da parte del Governo, dopo l'esperienza dei decreti-legge in epoca fascista e pre-fascista (nel periodo seguito alla prima guerra mondiale)».

<sup>35</sup> È questa, come noto, la ricostruzione del rapporto tra commissioni ed assemblea parlamentare fornita da C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 416, il quale, a sua volta, riporta una riflessione di J. C. BLUNTSCHLI, *Allgemeines Staatsrecht, I-Band, Literarisch – Artistische Anstalt der J. G. Cotta'schen Buchhandlung*, München, 1863, p. 488, secondo cui, mentre i ceti di matrice medievale tendevano a formare commissioni permanenti, «lo Stato moderno conosce di norma solo l'assemblea del corpo rappresentativo stesso; solo un'assemblea plenaria pubblica può rappresentare il popolo».

<sup>36</sup> Del resto, come ha fatto notare senza infingimenti L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1961, p. 58, la legge n. 129 del 1939 sulla Camera dei fasci e delle corporazioni avrebbe influenzato il costituente «assai più che non si osasse dire». Si sofferma sul legame tra la soluzione introdotta in epoca fascista e la formulazione dell'art. 72 Cost. anche E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2008, spec. pp. 21-24.

Per di più, nonostante i dubbi avanzati in ordine alla relativa qualificazione giuridica<sup>37</sup> ed alla compatibilità con il sistema parlamentare “classico”<sup>38</sup>, la recente riforma del Regolamento del Senato (2017) ha elevato la sede deliberante e quella redigente a sedi privilegiate di assegnazione dei disegni di legge (art. 34, co. 1-*bis* reg. Sen.).

A cambiare, tuttavia, ed in modo significativo rispetto all’epoca fascista, è stato proprio il contesto politico di riferimento, il quale, ritornato ad essere plurale e

---

<sup>37</sup> A tal proposito, diverse, come detto, sono state le ricostruzioni avanzate dalla dottrina. S. ROMANO, *Relazione della commissione speciale della Camera sul disegno di legge istitutivo della Camera dei fasci e delle corporazioni*, cit., asserì che «le commissioni legislative non hanno alcuna propria autonomia, ma sono organi delle Camere stesse ed esprimono una volontà che è volontà dei corpi di cui fanno parte». Di contrario avviso è, invece, L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, cit., spec. pp. 900-901, secondo il quale l’approvazione in commissione e quella in assemblea avrebbero una pari dignità giuridica. Tuttavia, è doveroso evidenziare come la ricostruzione di Elia non abbia riscontrato il favore della maggioranza della dottrina, la quale, al contrario, ritiene le commissioni organi interni della singola camera (cfr. A. SANDULLI, *Legge*, in AA. VV., *Novissimo Digesto italiano*, UTET, Torino, 1963, vol. IX, p. 640), ovvero organi secondari dell’assemblea (così, G. D’EUFEMIA, *Le commissioni parlamentari nelle costituzioni moderne*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 6/1956, pp. 45 ss.), le cui «manifestazioni di volontà sono proprie delle assemblee, di cui fanno parte» (F. PIERANDREI, *Le commissioni legislative del Parlamento italiano*, in *Il Foro padano*, n. 7/1952, p. 254). Inoltre, deve essere sottolineato come, benché con riferimento alle commissioni d’inchiesta, la Corte costituzionale abbia esplicitamente puntualizzato che “la riconosciuta indipendenza funzionale delle Commissioni (...) non postula affatto una loro strutturale distinzione dalle Camere, di cui rappresentano pur sempre una articolazione” (senota n. 241 del 2007). Su un piano più generale, per un’ampia ed esaustiva ricognizione delle necessità che condussero a ripartire in *sub-unità* specializzate l’attività legislativa delle Assemblee elettive, cfr. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, pp. 58 ss.

<sup>38</sup> Come ha rilevato A. BARBERA, *I Parlamenti. Un’analisi comparativa*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 58-59, «Il lavoro delle commissioni precede il lavoro legislativo e politico dell’assemblea, in tutto o in parte. Solo in due paesi (Italia e Spagna) è consentita nel procedimento legislativo l’attribuzione di poteri decisionali alle commissioni, determinando così sia un indebolimento della funzione direttiva del governo, sia effetti negativi di settorializzazione, frantumazione e moltiplicazione della produzione legislativa (di qui in Italia il fenomeno delle cosiddette ‘leggine’). L’esigenza di sottoporre ogni interesse a una discussione pubblica, che è uno degli elementi che distinguono il sistema parlamentare rispetto a quello corporativo (...), richiederebbe invece che fosse riconosciuta all’intera assemblea ogni decisione legislativa (ed infatti il sistema delle cosiddette commissioni in sede legislativa è eredità, in Italia, della Camera dei fasci e delle corporazioni)».

non escludente<sup>39</sup>, ha restituito il senso più profondo dell'articolazione policentrica dell'istituzione parlamentare in gruppi e commissioni, quali organi collegiali legati tra loro per mezzo della regola operativa della rappresentanza proporzionale dei primi all'interno delle seconde.

Ed è proprio con riferimento alla concreta funzionalità della suddetta regola della rappresentanza proporzionale che la riduzione del numero dei parlamentari sembra presentare i maggiori profili di criticità. Preliminarmente, però, può essere utile ricordare come già in Assemblea costituente l'espressa costituzionalizzazione di una simile regola procedurale avesse incontrato una serie di resistenze, in quanto, a detta di autorevoli Padri costituenti, da essa sarebbe potuto derivare «anziché un ordine, (...) un disordine costituzionale»<sup>40</sup>, oltre che un effettivo impedimento circa la possibilità di adottare, in futuro, formule elettorali di tipo

---

<sup>39</sup> Non a caso, esse faranno la loro ricomparsa nel periodo post-fascista. All'interno del Comitato di Liberazione Nazionale e della Consulta Nazionale, infatti, si riformarono alcuni raggruppamenti politici che, nell'alveo di una riconquistata dimensione politica pluralista, funzionarono come vere e proprie unità organizzative formate mediante il criterio della proporzionalità ed aventi competenze tanto legislative, quanto consultive. Sul punto, esaurientemente, cfr. A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., pp. 53-101, anche per una più ampia argomentazione della tesi, sostenuta dall'Autore, dell'ontologica rilevanza costituzionale dei gruppi politici. La «necessità dell'esistenza dei gruppi e l'influenza di essi sulla vita politica nazionale» è riconosciuta anche da G. NEGRI, *Profilo del gruppo parlamentare nel secondo Novecento*, in AA. VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., p. 259, il quale, ancora, precisa: «Le norme, dunque, prima della Costituzione, poi dei regolamenti parlamentari e (...) della legislazione più recente parallele ad una prassi, e anche possiamo ormai dire ad una consuetudine quasi costituzionale, hanno sancito la *presenza necessaria* del gruppo parlamentare come proiezione operativa del partito sia nell'area specifica del Parlamento, sia in quella risultante dall'attività interorganica degli organi Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento».

<sup>40</sup> Queste le parole, altamente evocative, pronunciate dall'on. Vanoni in Seconda Sottocommissione, durante la seduta di venerdì 25 ottobre 1946. A tal proposito, parrebbe utile riportare nella sua interezza l'intervento dell'on. Vanoni, stante la sorprendente attualità che essa assume in relazione ai potenziali effetti paralizzanti della riduzione del numero dei parlamentari sul funzionamento e sull'organizzazione delle commissioni stesse. Notava, infatti, l'on. Vanoni che «il principio che le Commissioni devono essere nominate col sistema proporzionale costituisce senza dubbio una bella affermazione di carattere generale, che però potrebbe rivelarsi inapplicabile all'atto pratico. Poiché ogni norma costituzionale crea dei vincoli alla futura attività legislativa ed al funzionamento dei vari organi costituzionali e del Parlamento, occorre evitare che questi vincoli siano tali da non permetterne il funzionamento: ché altrimenti, anziché un ordine, si avrebbe un disordine costituzionale» (cfr. *Atti dell'Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 25 ottobre 1946*, p. 425, rinvenibile in [www.storia.camera.it](http://www.storia.camera.it)).

proporzionale<sup>41</sup>. In ogni caso, tali timori furono superati proprio in considerazione della circostanza che, attraverso la costituzionalizzazione della regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno delle commissioni deliberanti, ad essere garantiti fossero, da un lato, l'esigenza di governabilità prima enunciata, quale diretta conseguenza di una stretta applicazione della regola della proporzionalità nel rapporto gruppi-commissioni; e, dall'altro lato, in parallelo al riconoscimento «di un generico pluralismo politico e sociale, (...) anche e soprattutto (...) un *pluralismo politico-procedimentale* che [fungesse] da argine e limite alle possibili degenerazioni di una maggioranza di governo»<sup>42</sup>.

Proprio perché, come si diceva, il “taglio” del 36,5% circa della rappresentanza politica pare destinato ad incidere direttamente sul tasso di pluralismo caratterizzante l'articolazione policentrica delle Camere<sup>43</sup>, sembra necessario

---

<sup>41</sup>Parrebbe essere questa la principale ragione che spinse Costantino Mortati ad opporsi alla costituzionalizzazione della regola di corrispondenza proporzionale tra gruppi e commissioni. Infatti, nella seduta del 20 dicembre 1946, all'interno di un dibattito incentrato sulla modalità di composizione delle commissioni bicamerali, Costantino Mortati, rispondendo alla domanda formulata dall'on. Laconi circa la possibilità di formare dette commissioni mediante il ricorso al principio della proporzionalità, ebbe modo di affermare «che una norma nel senso accennato dall'onorevole Laconi non si può inserire nella Costituzione, dal momento che non è stato fissato un principio costituzionale che stabilisca la proporzionalità nella composizione delle Camere». A tale osservazione, seguì poi la replica dell'on. Laconi, il quale evidenziò che «anche se le due Camere dovessero essere formate secondo un sistema elettorale diverso da quello attuale [proporzionale], sussisterebbe sempre la necessità di comporre queste Commissioni proporzionalmente alla composizione delle Camere, perché queste discussioni possono essere utili solo se le Commissioni riproducono esattamente la composizione della Camera che rappresentano» (cfr. *Atti dell'Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 dicembre 1946*, cit.).

<sup>42</sup> Così, incisivamente, A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., p. 97. In questa prospettiva, inoltre, A.A. CERVATI, *Art. 72*, cit., pp. 110-118, ha fatto notare che l'analitica disciplina del procedimento legislativo dettata dall'art. 72 Cost., oltre a rivelare «prevalentemente un intento di razionalizzazione delle procedure e di garanzia del mantenimento di un certo assetto istituzionale» attraverso il riconoscimento di un'ampia autonomia regolamentare alle Camere, sottrae «il rispetto delle previsioni della costituzione rigida (...) al contingente determinarsi delle maggioranze, (...) in un assetto pluralistico che si ispira al rispetto dei diritti delle minoranze».

<sup>43</sup> Tuttavia, come è stato autorevolmente evidenziato, «storicamente e tipicamente, meno sono i rappresentanti per numero di elettori, meno frammentato in partiti e movimenti risulta il sistema politico rappresentato nell'assemblea elettiva, anche se la frammentazione politica potrebbe rimanere molto alta negli elettorali». E tanto avrebbe come ulteriore conseguenza «una semplificazione del sistema politico, ma non anche (necessariamente) una maggiore governabilità o chiarezza nella determinazione della

soffermarsi sulla concreta operatività della regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno delle commissioni a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020, dopo aver speso, però, qualche parola sul funzionamento dei gruppi politico-parlamentari medesimi.

### 3. Gli effetti del “taglio” della rappresentanza sulla costituzione dei gruppi parlamentari

Allorquando si discetta di pluralismo politico-procedurale non può che riferirsi alla garanzia di un'effettiva articolazione pluralistica *intra*-camerale. È attraverso le procedure parlamentari, infatti, che il principio di sovranità popolare si esprime in concreto, trasformando i programmi elettorali in effettivi provvedimenti normativi. Ciò che si vuol dire è che sono le disposizioni parlamentari a determinare, sul piano applicativo, le modalità di realizzazione delle dinamiche democratico-rappresentative e, quindi, dell'indirizzo politico statale. Ed è per questo motivo che i principi e le regole costituzionali, «in una democrazia parlamentare», devono trovare attuazione proprio «attraverso il “processo” assembleare»<sup>44</sup>, dal momento che è la rappresentanza, quale «tema di fondo del diritto costituzionale», che «misura la quantità ed accerta la qualità nei singoli ordinamenti costituzionali» della «democrazia moderna»<sup>45</sup>. Ossia, come è stato detto, «con stretta logica aritmetica, il “diritto parlamentare” *sta* al “diritto costituzionale” *come* il “diritto processuale” *sta* al “diritto sostanziale”»<sup>46</sup>. A tal

---

maggioranza, poiché la natura bipolare o frammentata del sistema non è governata solo dal numero dei parlamentari, ma anche da altri meccanismi per lo più affidati alla legislazione elettorale (come si formano e stabilizzano elettoralmente le alleanze, la formula di ripartizione dei seggi ecc.) o addirittura ai regolamenti parlamentari». Così, P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 184.

<sup>44</sup> A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2021, p. 17.

<sup>45</sup> G. FERRARA, *La rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998, p. 22, il quale, successivamente, aggiunge: «È d'altronde del tutto evidente che la quantità e la qualità della democrazia nei regimi rappresentativi si misura in base alla forza politica ed all'autenticità o almeno alla credibilità della rappresentanza».

<sup>46</sup> È questa la conclusione cui giunge A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari*, cit., p. 17, il quale sottolinea come sia «in primo luogo attraverso il “processo” assembleare che in una democrazia parlamentare trova realizzazione – o dovrebbe realizzarsi – la Costituzione con i suoi principi. È attraverso le regole procedurali dell'*iter legis*, nello specifico snocciolate nei regolamenti camerale, che si innova – o dovrebbe innovarsi – l'ordinamento giuridico e si conferisce quindi validità a tutte le altre fonti subcostituzionali che consentono di far funzionare la macchina dello Stato (principio di legalità)».

proposito, sono proprio i gruppi parlamentari che, di fatto, contribuiscono ad inverare i principi della rappresentanza politica<sup>47</sup>, assicurando, all'interno delle Camere, quell'ineliminabile tasso di pluralismo che, in virtù di una precisa scelta dei Padri costituenti, deve innervare l'intero tessuto sociale ed ordinamentale<sup>48</sup>. Nel far ciò, secondo quanto meglio si dirà più oltre, i gruppi si configurano come veri e propri «soggetti della rappresentanza politica», disvelando la propria «potenziale funzione rappresentativa autonoma»<sup>49</sup>, in grado, a sua volta, di mettere in crisi la tradizionale raffigurazione «triangolare»<sup>50</sup> del circuito rappresentativo, all'interno della quale i gruppi si configurano come meri organi amministrativi delle Camere o meri organi di partito. Senza poter qui ulteriormente approfondire la questione relativa alla dimensione giuridico-costituzionale dei gruppi politico-

---

<sup>47</sup> In tal senso, cfr. G. NEGRI, *Profili giuridici della disciplina di partito*, in *Rassegna di politica e di storia*, n. 6/1960, pp. 6-11.

<sup>48</sup> Non a caso, essi sono stati definiti dalla Corte costituzionale “espressione istituzionale del pluralismo politico” (da ultimo, cfr. ordinanza n. 60 del 2020).

<sup>49</sup> In tal senso, non può che rinviarsi ad A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., spec. pp. 314 ss. e a quanto si dirà *infra* nel par. 3.1. In particolare, volendo qui compulsare un ragionamento complesso ed articolato, secondo l'Autore appare innanzitutto «necessario distinguere, sul piano concettuale, la tradizionale *rappresentanza politica del corpo elettorale*, dalla *rappresentanza politica dei partiti politici*». Fatta questa premessa teorica, l'ampia autonomia politica riconosciuta, all'interno delle dinamiche assembleari, ai gruppi parlamentari ha fatto sì che questi ultimi, soprattutto a seguito della “svolta” elettorale del 1993, «attraverso scissioni, fusioni e costituzioni di nuovi gruppi in corso di legislatura», rescindessero l'originario legame con il partito (o coalizione di partiti) di cui il gruppo medesimo era espressione ad inizio legislatura, facendosi essi stessi «rappresentanti diretti delle presunte nuove istanze sociali provenienti dagli elettori». In tal modo, i gruppi parlamentari, quali effettivi «soggetti della rappresentanza politica», hanno esplicitato la propria «potenziale funzione rappresentativa autonoma», disvelando «il quarto “lato” della geometria variabile della rappresentanza politica». A tal proposito, in base ad una recente indagine condotta dalla fondazione *Openpolis*, ancora nel 2020 i c.d. cambi di casacca sono stati ben 57 su un totale di 147 da inizio Legislatura (il 38,8%), con il MoVimento 5 Stelle che ha visto “uscire” dalle proprie fila ben 33 parlamentari. Il dato del 2020 parla da sé: anche complice la (quantomeno discutibile) formazione del gruppo “Italia Viva – P.S.I.”, la media mensile dei c.d. cambi di gruppo registratisi nel 2020 è di 4,5 (al mese, appunto; ancora ben lontano, peraltro, dai 9,48 della XVII Legislatura). Per ulteriori approfondimenti sul punto si rinvia al seguente link [www.openpolis.it/quant-sono-stati-i-cambi-di-gruppo-in-parlamento-nel-2020/](http://www.openpolis.it/quant-sono-stati-i-cambi-di-gruppo-in-parlamento-nel-2020/).

<sup>50</sup> Si veda, su tutti, G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4/2009, pp. 345-346; ID., *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2013, pp. 275 ss., il quale parla, a più riprese, di un «triangolo» costituito da tre soggetti: «eletti-partiti-elettori».

parlamentari, è su di essi che, come detto, la riduzione a 400 deputati e 200 senatori elettivi sembra incidere direttamente, sol che si pensi all'aumento implicito delle soglie elettorali<sup>51</sup> e, *intra moenia*, dei *quorum* richiesti per la costituzione di un gruppo stesso. Pertanto, dato che «è la stessa Carta repubblicana a pretendere che, il concreto articolarsi della rappresentanza politica e il perseguimento dell'indirizzo politico, debba avvenire attraverso commissioni che rispecchino la proporzionalità dei gruppi parlamentari»<sup>52</sup>, è inevitabile che le soluzioni che si adotteranno in punto di costituzione e di articolazione dei gruppi saranno destinate a riverberarsi, in modo particolare, sull'organizzazione e sul funzionamento delle commissioni parlamentari<sup>53</sup>.

A tal proposito, è stato fatto notare che la modifica costituzionale appena entrata in vigore, sebbene non del tutto esente dal rischio di dare vita a «forme di ostruzionismo che *quorum* frazionari particolarmente bassi potrebbero favorire»<sup>54</sup>, non incide, in misura diretta, sui numeri espressi in termini di frazione. Al contrario, essa è destinata a riverberarsi su tutte quelle disposizioni «dei due Regolamenti che affidano a un numero fisso di parlamentari diritti e facoltà

---

<sup>51</sup> Il punto è affrontato da D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 14/2019, pp. 11 ss.

<sup>52</sup> A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., p. 326.

<sup>53</sup> In questo orizzonte prospettico, S. CURRERI, *L'inopinato revival*, cit., p. 694, ha evidenziato come non sia «un caso che la Costituzione accomuni negli stessi articoli gruppi parlamentari e commissioni. Vi è, infatti, un profondo, storico, nesso tra la natura dei primi e le funzioni delle seconde. Le commissioni, infatti, sono in grado di soddisfare quell'esigenza tecnico-organizzativa – propria di tutte le assemblee numerose – di divisione del lavoro parlamentare, senza che ciò costituisca un'inaccettabile estromissione della centralità dell'Assemblea, nella misura in cui ne riproducano "in scala" l'articolazione politica, senza alterazioni o, addirittura, capovolgimenti. Ciò è ovviamente possibile solo se nella composizione delle commissioni si prendano a parametro non i singoli eletti, ma i gruppi parlamentari, tant'è che la nascita delle commissioni (1920) e l'annesso obbligo d'appartenervi (1922) coincidono con la costituzione dei gruppi parlamentari, espressione dei partiti politici sorti dopo il varo della legge elettorale proporzionale (1919)».

<sup>54</sup> In tal senso, C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2020, p. 779. A tal proposito, L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 139-140, ha evidenziato come si potrebbe «pervenire al risultato di affidare ad un ridottissimo numero di parlamentari, in valore assoluto, alcuni rilevanti poteri o facoltà, a tutto detrimento dell'efficacia della procedura parlamentare (ad es., ai sensi dell'art. 79, c. 5 R.C., in tema di istruttoria legislativa, rimette a soli *quattro* deputati la facoltà di richiedere al Governo di fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche: nello scenario post-riforma, sarebbero sufficienti appena *due* o *tre* deputati)».

(generalmente si tratta dell'attivazione di procedure)»<sup>55</sup>. Basti pensare, da un lato, alla difficoltà con cui si potrà garantire il rispetto del criterio della rappresentatività di tutti i gruppi politici nella formazione di organi collegiali a composizione numerica fissa (si pensi, per esempio, all'Ufficio di Presidenza); e, dall'altro lato, alla problematicità di intervento in ordine a tutti quei *quorum* funzionali che, come detto, disciplinano l'attivazione di procedure generalmente preposte alla tutela dei diritti e delle prerogative delle minoranze parlamentari (a titolo esemplificativo, si pensi agli artt. 27, co. 2 Reg. Cam. e 56, co. 4 Reg. Sen. che prevedono la facoltà, per almeno trenta deputati ed otto senatori, di proporre la discussione in aula di materie non inserite nell'ordine del giorno)<sup>56</sup>.

In questa prospettiva, è noto che tra i requisiti numerici fissi assume una particolare rilevanza quello previsto per la formazione di un gruppo parlamentare: venti deputati quale soglia minima per formare un gruppo alla Camera, esattamente il doppio di quello (dieci) necessario per formare un gruppo al Senato. Tale regola, tuttavia, subisce un'importante eccezione all'interno del solo Regolamento della Camera, lì dove è consentita la formazione di un gruppo "in deroga", a condizione che tale gruppo rappresenti un partito od un movimento organizzato nel Paese, il quale abbia ottenuto risultati elettorali in grado di soddisfare i criteri prescritti dall'art. 14, co. 2 Reg. Cam. Con l'ulteriore possibilità di costituire, secondo le modalità fissate dal comma 5 del medesimo articolo, una componente politica all'interno del gruppo misto.

La possibilità di costituire un gruppo "in deroga" non è, invece, prevista, almeno formalmente, dal Regolamento del Senato, il quale, con la riforma del 2017, ha introdotto, accanto al numero "minimo" di dieci senatori, un requisito ulteriore, c.d. politico-elettorale, in forza del quale ciascun gruppo deve "rappresentare un

---

<sup>55</sup> Così, L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni Costituzionali*, il Mulino, Bologna, n. 3/2020, pp. 563-564.

<sup>56</sup> Come anticipato nel testo, gli esempi, a tal proposito, potrebbero moltiplicarsi: basti pensare alla presentazione in aula di una questione pregiudiziale su decreti-legge da parte di 20 deputati o 10 dieci senatori (artt. 96-bis, co. 3 Reg. Cam. e 78, co. 3 Reg. Sen.); alla facoltà riconosciuta, dall'art. 79, co. 6 Reg. Cam., a favore di soli quattro componenti della commissione in sede referente di richiedere al Governo dati e informazioni; ovvero, ancora, al diritto, riconosciuto ad un terzo dei senatori, di chiedere la convocazione della Giunta per il regolamento con riferimento a questioni di interpretazione regolamentare, diritto che consente di scongiurare l'evenienza che il Presidente d'assemblea decida "da solo". Sul punto, è doveroso evidenziare che, se, da un lato, è vero che il Presidente non è tenuto a conformarsi all'orientamento della Giunta, dall'altro, mediante l'esercizio di un siffatto diritto, la minoranza che se ne avvalga obbliga, in un certo senso, il Presidente a fornire buone ragioni per giustificare l'eventuale rifiuto della soluzione interpretativa fornita dalla Giunta.

partito o movimento politico anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori" (art. 14, co. 4 Reg. Sen.)<sup>57</sup>. A prescindere dall'interpretazione piuttosto estensiva che di tale ultima disposizione è stata fornita in occasione della costituzione del gruppo parlamentare Italia Viva-PSI<sup>58</sup>, è evidente che la mancata modifica, in senso diminutivo, dei

---

<sup>57</sup> Soluzione che è parsa ad una parte della dottrina, benché «motivata da esigenze comprensibili, (...) forse connotata da un eccesso di rigidità in una stagione connotata da una articolazione fragile e instabile del sistema partitico: da questo punto di vista, l'effetto di "cristallizzazione" dell'articolazione dei gruppi sull'esito elettorale avrebbe forse potuto essere temperato quantomeno dalla possibilità di formare gruppi in corso di legislatura formati da un numero di senatori più elevato rispetto a quello ordinariamente richiesto». Così, G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra interventi riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, pp. 74-75. Il punto è affrontato anche da E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, spec. pp. 10-12 oltre che da A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazione dei partiti*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2021, p. 18, a detta della quale la modifica dell'art. 14, co. 4, Reg. Sen. «appare, invero, maggiormente rispettosa della purezza dell'originario disegno costituzionale, che depone nel senso che i gruppi parlamentari debbano inevitabilmente connotarsi politicamente, restando altrimenti priva di senso compiuto la necessità di formare Commissioni che, in omaggio al principio di corrispondenza proporzionale alla consistenza dei gruppi, finiscano per riprodurre, sia pur in dimensione numerica ridotta, gli stessi rapporti di forza tra le formazioni politiche esistenti e rappresentate nel *plenum*».

<sup>58</sup> Come ha fatto notare N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, p. 334, si è trattato di «un'interpretazione dell'art. 14, comma 4, del regolamento del Senato talmente forzata, in quanto contrastante con la disposizione di cui al primo periodo di tale comma, e a tal punto impopolare, che nessuno ha osato esplicitarla». Sulla vicenda, cfr., almeno, le considerazioni in senso critico di A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2019, pp. 72 ss.; di U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *Federalismi.it*, n. 12/2020, pp. 227 ss. e di M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, spec. pp. 197-209. Si sofferma sul punto anche G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo "Psi-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019. Su un piano più generale, mette in evidenza le criticità – in punto di imputazione di responsabilità – dischiuse dallo iato tra liste elettorali e gruppo parlamentare che deriverebbe dalla formazione di un partito parlamentare, S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?)*. *La priorità è la disciplina sui gruppi*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri, quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, p. 23. Peraltro, gli sviluppi parlamentari della tensione

prescritti requisiti numerici determinerebbe un aumento implicito della soglia (20 deputati e 10 senatori) richiesta per la costituzione di un gruppo parlamentare. Infatti, se essa oggi è pari al 3% circa del numero complessivo degli eletti, con la riduzione a 400 deputati e 200 senatori quella medesima percentuale si innalza di per sé al 5%. E tanto non consentirebbe ad alcune forze politiche, anche di non così modesta dimensione, di costituire, all'interno del Parlamento, propri gruppi politico-parlamentari, con inevitabili ripercussioni sulla dimensione e sulla composizione del gruppo misto. Nondimeno, la stessa riduzione del *quorum* fissato per la costituzione di un gruppo parlamentare potrebbe rivelarsi operazione alquanto problematica: in particolare, qualora si decidesse di adottare un criterio di riduzione aderente a quello adottato per il “taglio” della rappresentanza, ossia si riducesse di un terzo il requisito di costituzione suddetto, tale soluzione potrebbe rivelarsi «non particolarmente opportuna»<sup>59</sup>, stante il probabile effetto di paralisi dei lavori parlamentari che da essa deriverebbe.

Per ovviare a siffatto inconveniente e scongiurare, altresì, eccessivi pregiudizi per le forze politiche minori nell'espletamento delle loro fondamentali funzioni parlamentari, è stata prospettata la possibile eliminazione dello stesso requisito numerico per la costituzione di un gruppo, in modo tale che, così come accade con i *parliamentary parties* nel Parlamento di Westminster, «specie in un Parlamento ridimensionato», a rilevare non sia «più tanto la consistenza numerica del raggruppamento, quanto la corrispondenza ad una formazione politica che si è presentata alle elezioni ed ha ricevuto consensi da una frazione del corpo elettorale»<sup>60</sup>. Tale soluzione, a guardar bene, parrebbe vantaggiosa per due ordini di ragioni: da un lato, essa renderebbe omogenei i Regolamenti di Camera e Senato in punto di costituzione dei gruppi parlamentari; dall'altro lato, senza alcuna lesione dell'art. 67 Cost., se accompagnata dalla riduzione del numero complessivo delle commissioni e dall'introduzione in esse del sistema del c.d. voto ponderato,

---

registratasi tra le file della maggioranza che sosteneva il governo guidato dal Presidente Conte, con le dimissioni delle ministre Bellanova e Bonetti (IV), la decisione del gruppo IV di astenersi dal votare la fiducia al governo e la scelta dissimile del Senatore Nencini (PSI), che la fiducia l'ha votata, sembravano aprire nuovi scenari sulla vicenda politica del gruppo “Italia Viva-PSI”, come tali implicanti anche lo scioglimento del gruppo medesimo. La questione pareva controversa, soprattutto per quel che concerne l'interpretazione letterale di alcune espressioni verbali contenute nell'art. 14 Reg. Sen. Per i necessari approfondimenti sul punto si rinvia a S. CURRERI, *Si scioglierà il gruppo parlamentare Italia Viva – P.S.I. al Senato?*, in *laCostituzione.info*, 21 gennaio 2021.

<sup>59</sup> N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., p. 333. Il punto era già stato evidenziato da S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *laCostituzione.info*, 3 marzo 2020.

<sup>60</sup> A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari*, cit., p. 30.

scongiurerebbe probabili alterazioni – a danno dei gruppi meno numerosi – della regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi nelle commissioni medesime<sup>61</sup>. Su un piano più generale, poi, l'estensione della regola della necessaria corrispondenza tra gruppo politico-parlamentare e gruppo politico-partitico risulterebbe ancor più opportuna all'interno di un Parlamento così ridotto nella sua composizione numerica: solo in tal modo, infatti, sembrerebbe possibile assicurare un adeguato tasso di responsabilizzazione delle forze politiche nel perseguimento dell'indirizzo politico, scongiurando la formazione di partiti parlamentari non aventi alcuna legittimazione elettorale.

A prescindere dall'intervento riformatore che verrà poi concretamente adottato, proprio per scongiurare un eccessivo disallineamento tra requisito numerico per la costituzione di un gruppo e soglia di sbarramento elettorale, come tale limitante la «rappresentazione del pluralismo politico»<sup>62</sup>, è all'esame delle

---

<sup>61</sup> Sul punto, anche per i necessari approfondimenti teorici, si rinvia ad A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari*, cit., pp. 22-38.

<sup>62</sup> Come ha fatto osservare F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2019, p. 5, «La rappresentazione del pluralismo politico dipende infatti dalla formula elettorale prescelta e, poiché per ragioni tecniche nessuna formula elettorale (neppure quella esclusivamente proporzionale) fotografa perfettamente gli orientamenti dell'elettorato, dal modo in cui sono disegnati circoscrizioni e collegi». Non a caso, secondo M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, p. 65, «Il cambiamento del sistema elettorale è il contrappeso più importante alla riduzione del numero dei parlamentari, al fine di evitare gli effetti abnormi sulla rappresentatività politica e territoriale che sarebbero prodotti dal sistema elettorale vigente». Nel medesimo orizzonte prospettico, auspica una riforma della legge elettorale in senso proporzionale, «che preveda un'assegnazione dei seggi a livello territoriale o quantomeno parta dai territori, valorizzando in questo modo un più forte legame tra gli eletti e la circoscrizione di appartenenza», G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, p. 231. Sugli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sulla rappresentatività dei territori e, a monte, sulla conseguente *dis*-proporzionalità che da essa potrebbe derivarne, sia consentito il rinvio a F. SICURO, *Il referendum elettorale all'esame della Corte costituzionale. Prime annotazioni a margine della sentenza n. 10 del 2020*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 2/2020, spec. pp. 385-386. Invita a riflettere sul tipo di rappresentanza, piuttosto che sulla mera dimensione numerica dei due rami del Parlamento, anche A. TORRE, *Meno siamo, meglio stiamo? Il numero dei parlamentari tra quantità e qualità della rappresentanza*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, spec. pp. 555. Sulla possibilità che il «taglio» degli eletti incida sulla rappresentatività dell'organo parlamentare si sofferma, in modo particolare, L. TRUCCO, *Audizione in merito al d.d.l. A.S. 881 su «Legge elettorale per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari» (Commissione Affari Costituzionali*

Camere una proposta di modifica dell'attuale legge elettorale che, nel testo depositato alla Camera dei deputati<sup>63</sup>, prevede l'introduzione di una formula del tutto proporzionale, con soglia di sbarramento nazionale al 5%, fissata, con ragionevole probabilità, proprio in aderenza alla mutata composizione numerica che le Camere verranno ad assumere a partire dalla XIX Legislatura<sup>64</sup>. Per di più, sempre nella prospettiva di correggere alcuni effetti distorsivi derivanti dalla riduzione del numero degli eletti, giova rammentare che ha iniziato il proprio *iter* parlamentare una proposta di modifica costituzionale tesa ad abolire la "base regionale" che oggi caratterizza l'elezione del Senato, al fine di evitare un eccessivo ed implicito rafforzamento in senso maggioritario dell'attuale formula elettorale<sup>65</sup>.

---

*del Senato – giovedì 29 novembre 2018*), disponibile in *Consulta Online*, n. 1/2019, p. 14, disponibile all'indirizzo [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>63</sup> Sebbene la formazione del Governo a guida Mario Draghi, in virtù della mutata composizione politica delle forze che lo sostengono, potrebbe presumibilmente operare nuove valutazioni sulla legge elettorale, mutandone l'impianto proporzionalistico con la previsione di correttivi maggioritari o, in estrema ipotesi, prediligendo una formula del tutto maggioritaria (magari con correttivi proporzionalistici).

<sup>64</sup> Come si può leggere nella relazione di accompagnamento, «l'adozione di un sistema proporzionale avviene nella consapevolezza di dover evitare l'introduzione di incentivi alla frammentazione delle forze politiche e pertanto la soglia di sbarramento viene innalzata al 5 per cento dei voti validi espressi sul piano nazionale, mentre la riduzione del numero dei parlamentari giustifica l'abbassamento della soglia, a livello regionale, al 15 per cento (alla Camera per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute). Al fine di garantire un diritto di tribuna alle formazioni politiche che non raggiungono le soglie di sbarramento, si prevede che alla Camera siano eletti i candidati delle formazioni che ottengono almeno tre quozienti in almeno due regioni e al Senato i candidati che ottengono almeno un quoziente nella circoscrizione regionale» (A.C. 2329, proposta di legge d'iniziativa del deputato Brescia, reperibile in *documenti.camera.it*). Sui profili di criticità della proposta attualmente all'esame della Camera, cfr. 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., spec. pp. 223-224. Inoltre, l'intervento in materia elettorale non potrà che avere ricadute sui regolamenti parlamentari: sul punto, cfr. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero dei deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 1/2020, p. 174.

<sup>65</sup> Parla di una vera e propria «vocazione maggioritaria» della riforma G.L. CONTI, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari: un appello*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020, p. 3, il quale, in tal senso, evidenzia che trattasi di una vocazione maggioritaria «perché riducendo il numero dei parlamentari aumenta il valore marginale dei singoli membri del Parlamento, se adesso sono pochi i parlamentari che assicurano la maggioranza in Assemblea e ancora meno in Commissione, nella XIX legislatura saranno ancora meno e questo, combinato a un sistema elettorale proporzionale, conduce all'instabile ingovernabilità che è, nella nostra storia costituzionale, la principale ragione a

Tale progetto di revisione costituzionale si inserisce, a sua volta, nell'alveo dell'implementazione del processo di superamento delle differenziazioni strutturali e funzionali tra le due Camere<sup>66</sup>, processo che, a prescindere dalla

---

favore di sistemi maggioritari». In argomento cfr. altresì S. CURRERI, *Brevi considerazioni sugli effetti costituzionali, elettorali e regolamentari della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, Paper, 21 ottobre 2020, p. 6, il quale, dopo aver fatto notare che «in conseguenza dell'approvata riduzione, il numero dei senatori da eleggere in alcune regioni sarà così minimo da impedire di fatto al metodo proporzionale di poter dispiegare i suoi effetti», conclude nel senso che «con numeri così ridotti, i seggi in palio saranno conquistati anche in questo caso dai partiti maggiori. Per questo motivo, (...) oltretutto abolire la quota maggioritaria, si vorrebbe abrogare la base regionale del Senato per unire in un'unica circoscrizione regioni diverse e quindi eleggere più senatori». Sul punto si sofferma anche A.M. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., spec. pp. 263-265, la quale sottolinea come «le distorsioni che conseguirebbero alla diversa attribuzione dei senatori alle Regioni cozzano inevitabilmente con l'eguale rappresentatività degli elettori». Si interroga, diffusamente, sugli effetti della riduzione del numero dei parlamentari su una serie di aspetti legati alla materia elettorale, come tali includenti anche l'attuazione della legge n. 51 del 2019, G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, cit., pp. 206 ss. Tale ultimo profilo è al centro del lavoro anche di G.M. SALERNO, *Le riforme dopo il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, Paper, 21 ottobre 2020, spec. pp. 2-7. Per un esame degli effetti della riduzione del numero degli eletti su una serie di altri organi e procedure costituzionali, cfr. V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i senatori a vita*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 71-83 ed E. VIVALDI, *Prime considerazioni sulla legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Consulta Online*, 26 marzo 2020, disponibile all'indirizzo [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>66</sup> Non possono che tornare alla mente le riflessioni di E. CHELI, *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, UTET, Torino, 1987, p. 323, il quale notava come la scelta di un bicameralismo paritario fosse non solo un omaggio alla tradizione, ma una vera e propria garanzia contro il rischio di degenerazioni assemblearistiche, consentendo «una forma più articolata di *checks and balances* all'interno della stessa struttura parlamentare; e questo spingeva a ricercare gli elementi di differenziazione tra le due Camere essenzialmente sul terreno elettorale, in modo da consentire due «rappresentazioni» diverse e, al limite, contrapposte della stessa base popolare».

possibile compromissione derivante dalla valorizzazione del Parlamento in seduta comune<sup>67</sup>, sembra essere stato auspicato dalla stessa Corte costituzionale<sup>68</sup>.

Emerge, qui, ancora una volta, quel legame tra sistema delle commissioni e contesto politico che, come visto, ne ha caratterizzato, in misura significativa, la genesi e lo sviluppo storico-materiale. Tuttavia, più ancora che da una legge elettorale, il corretto funzionamento della democrazia parlamentare sembra dipendere, a monte, da un sistema di partiti ben strutturato<sup>69</sup>, in grado esso stesso

---

<sup>67</sup> Come ha evidenziato S. CERRERI, *Il Parlamento in seduta comune come terza camera politica: prospettiva e difficoltà*, in *laCostituzione.info*, 9 ottobre 2021, il rafforzamento delle attribuzioni del Parlamento in seduta comune «si colloca nella prospettiva del superamento del nostro bicameralismo paritario», in quanto esso darebbe vita ad un «terzo organo» la cui «coesistenza con le altre due camere pone (...) problemi di reciproco coordinamento che sono ovviamente non solo tecnici ma politici e che per questo potrebbe aggravare, anziché semplificare, il funzionamento delle nostre istituzioni di governo». In senso critico, soprattutto verso la possibile introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva e la prospettata integrazione del Senato con ventuno senatori tratti dai Consigli regionali o provinciali, anche L. SPADACINI, *Sfiducia costruttiva e integrazione del Senato nella proposta del Pd: carenze e contraddizioni del tentativo di stabilizzare il Governo e di razionalizzare i rapporti tra Stato e Regioni ed assenza di misure di rafforzamento del Parlamento*, in *Federalismi.it*, Paper, 21 ottobre 2020, *passim*. Su un piano più generale, sembrerebbe qui riproporsi quella convinzione, già propria di una parte significativa dei Padri costituenti, in forza della quale il bicameralismo sia in grado di conferire maggiore stabilità all'Esecutivo proprio allorché la fiducia e la sfiducia siano ad esso concessi e/o revocati dalle due Camere riunite in un'unica Assemblea. Sul punto, anche per una ricognizione delle problematiche già emerse nel corso della discussione in Assemblea costituente (e, invero, ancora oggi non superate) in ordine all'adozione di un sistema bicamerale paritario, cfr. le dense riflessioni di L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, pp. 325-355.

<sup>68</sup> Basti pensare a quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017, *cons. in dir.* 15.2: «la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee». Sulla base di tale asserzione, N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *Federalismi.it*, Paper, 21 ottobre 2020, pp. 10 ss., ha sottolineato come il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare possa venir compromesso non solo da sistemi elettorali differenti, ma anche da regole parlamentari non armonizzate, le quali rischiano di rendere impossibile la formazione di maggioranze parlamentari omogenee.

<sup>69</sup> In un contesto politico-istituzionale segnato dalla scarsa capacità, da parte delle formule elettorali adottate negli ultimi anni, di garantire una reale incidenza del voto degli elettori sulla scelta dei programmi e degli uomini di governo, un profilo di particolare

di assicurare un equilibrato bilanciamento tra le diverse esigenze che connotano il tessuto socio-istituzionale.

### 3.1 La “funzionalità” della regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all’interno delle commissioni dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020

Il probabile ridimensionamento del tasso di pluralismo connotante la rappresentanza parlamentare, legato alla possibilità che alcune forze politiche, anche di non così modesta dimensione, non riescano a costituire un autonomo gruppo parlamentare ovvero ne costituiscano uno di dimensioni talmente ridotte da non poter partecipare ai lavori in commissione, impone una attenta riflessione.

In particolare, a causa della ridotta dimensione numerica delle Camere, la regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all’interno delle commissioni in sede deliberante potrebbe essere, di fatto, 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<sup>70</sup>; e,

---

criticità è stato altresì rinvenuto nella mancata democratizzazione della struttura e dell’azione interna dei partiti. Se è vero, infatti, che in Assemblea costituente prevalse la volontà di porre le basi di un «pluralismo politico ad ampio raggio di legittimazione», privilegiando così «la dimensione “associativa” su quella istituzionale» (P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 30), è altrettanto evidente che la crisi istituzionale dei partiti politici pone nuovi e pressanti problemi di legittimazione e di funzionamento della forma di governo parlamentare. Si soffermano, da ultimo, sull’esigenza di introdurre requisiti minimi di democrazia interna dei partiti politici, A. CIANCIO, *Quali riforme dopo la riduzione del numero dei parlamentari? Brevi considerazioni a margine della proposta per la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e l’introduzione della sfiducia costruttiva*, in *Federalismi.it*, Paper, 21 ottobre 2020, pp. 4-5, e G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un’occasione per attuare l’art. 49 Cost.*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 125. Evidenzia, infine, l’aumento delle iniziative di attuazione dell’art. 49 Cost., P. ADDIS, *Le proposte di attuazione dell’art. 49 della Costituzione*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 130.

<sup>70</sup> Cfr., in tal senso, la pregnante riflessione dell’on. Laconi in Assemblea costituente, riportata *supra* alla nota n. 35. Più di recente, S. CURRERI, *L’inopinato revival*, cit., p. 695, evidenzia come «Proprio perché funzionale allo svolgimento del suo ruolo istruttorio, la proporzionalità richiesta dalla Costituzione tra commissione e Aula va interpretata in senso non esclusivamente numerico ma anche politico, cosicché sia assicurata in commissione la prevalenza della maggioranza – sia del gruppo che dell’Assemblea – sull’opposizione. (...) Non a caso, i Presidenti d’Assemblea hanno finora sempre ritenuto soddisfatto il requisito della proporzionalità *ex art.* 72.3 Cost., nella misura in cui, nell’impossibilità aritmetica di garantire una perfetta corrispondenza proporzionale tra numero dei membri di un gruppo

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<sup>71</sup> delle stesse in commissione. Tale ultima esigenza potrebbe, a sua volta, spingere ad acconsentire, anche contro la lettera del Regolamento del Senato, la costituzione «di gruppi “autorizzati” di piccole dimensioni», i quali, tuttavia, rischierebbero «di distorcere la rappresentanza proporzionale nelle Commissioni (e non solo in quelle permanenti), rendendo impossibile la formazione di maggioranze»<sup>72</sup>. A tal proposito, se è vero che il «rinnovo biennale della composizione delle commissioni» risponde all'esigenza precipua di «verificare la loro [dei singoli commissari] proporzionalità rispetto alla consistenza del gruppo d'appartenenza alla luce delle possibili variazioni numeriche che esso potrebbe subire (e, di fatto, subisce) in corso di legislatura»<sup>73</sup>, è doveroso evidenziare che già oggi, nel Regolamento del Senato, il criterio della rappresentatività sembra invero prevalere su quello della proporzionalità. L'art. 21, co. 2 Reg. Sen. consente, invero, a quei

---

parlamentare e numero dei suoi rappresentanti in commissione, sia comunque garantita la superiorità numerica della maggioranza sull'opposizione».

<sup>71</sup>Può essere utile ricordare come, su un piano più generale ma, al contempo, strettamente connesso con l'articolazione in sub-unità specializzate per materia, Norberto Bobbio ha così definito l'aggettivo «rappresentativa» che tipicamente accompagna il complesso concetto di democrazia: «una democrazia è rappresentativa nel duplice senso di avere un organo in cui le decisioni collettive vengono prese da rappresentanti e di rispecchiare attraverso questi rappresentanti i diversi gruppi d'opinione o d'interessi che si formano nella società». Per ulteriori approfondimenti, cfr. N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Bari, 1988, pp. 3-27. Con riferimento specifico alle commissioni parlamentari, in base alla lettera della Costituzione («rispecchiare», art. 72, co. 3 Cost.) e dei regolamenti parlamentari (art. 19, co. reg. Camera; art. 21, co. 3 reg. Sen.), a venire in rilievo è il criterio della loro rappresentatività rispetto all'articolazione politica delle Camere. Come ha sottolineato G. SARTORI, *Elementi di politica. Rappresentanza*, cit., p. 286, «Il legame tra rappresentanza politica e rappresentanza sociologica è particolarmente evidente quando parliamo di sovra-rappresentazione o di sotto-rappresentazione. (...) Nondimeno la distinzione tra rappresentanza politica e rappresentanza esistenziale deve essere tenuta ferma. Altrimenti qualsiasi sistema politico potrebbe rivendicare di essere a suo modo rappresentativo, dal momento che un gruppo dirigente è sempre “rappresentativo di” sezioni o strati della società».

<sup>72</sup> In tal senso, R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AA. VV., *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno dell'A.I.C., Cedam, Padova, 2001, § 4, il quale, conclusivamente, evidenzia come non sia «certo un caso, infatti, che in diversi consigli comunali, dove si è consentita la formazione persino di “gruppi monocellulari” – un tipico ossimoro del linguaggio politico italiano – sia invalsa la prassi per cui in commissione non si vota mai!».

<sup>73</sup> S. CURRERI, *L'inopinato revival*, cit., p. 696.

gruppi che siano “composti da un numero di senatori inferiori a quello delle Commissioni” di “designare uno stesso Senatore in tre Commissioni in modo da essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni”.

La ricerca di un equilibrio mobile tra il principio della rappresentanza proporzionale ed il criterio della rappresentatività costituisce, quindi, una problematica nient'affatto trascurabile, già rilevata dai primi commentatori della riforma: come è stato fatto notare, a guardar bene, «se si privilegia (...) la stretta rappresentanza proporzionale, le forze politiche di minoranze potrebbero non essere presenti in tutte le commissioni. All'opposto, se si vuole dare loro rappresentanza in tutte, designando un singolo parlamentare in più commissioni, tali forze politiche finirebbero per essere sovra-rappresentate rispetto alla loro effettiva consistenza proporzionale in assemblea»<sup>74</sup>.

In altri termini, il rischio sembra essere proprio quello di dar vita ad organi collegiali ristretti aventi una composizione non proporzionale in relazione a quella dell'assemblea, tale da attribuire loro una soggettività in un certo senso diversa ed autonoma rispetto a quella del *plenum*<sup>75</sup>.

Per tal motivo, gli attori politici sembrano essere chiamati ad individuare, entro la fine dell'attuale Legislatura, una soluzione operativa che, senza sacrificare quell'ineliminabile tasso di pluralismo che deve caratterizzare qualsiasi

---

<sup>74</sup> S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 9. Quello della tutela delle minoranze è un problema che, come detto nel testo, attiene alla concreta declinazione della regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi nelle commissioni, pur non costituendone la cifra più qualificante. A tal proposito, tuttavia, è necessario ribadire che, se non direttamente per mezzo della suddetta regola della rappresentanza proporzionale, la tutela delle minoranze resta uno dei capisaldi del costituzionalismo moderno e, di riflesso, essa deve essere adeguatamente garantita nelle procedure parlamentari, quali strumenti deputati a tradurre in effettivi provvedimenti normativi la sovranità popolare. Del resto, su un piano più generale ma all'interno di un discorso che sembra poter conservare tutta la propria validità anche se declinato nel rapporto gruppi-commissioni, J. STUART MILL (1861), *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Editori Riuniti University Press, Roma, 2019, p. 102 aveva messo in guardia dal «male della cattiva rappresentanza delle minoranze», intesa come «qualcosa di radicalmente antitetico rispetto al principio democratico che esige l'adeguata rappresentanza in proporzione al numero. L'adeguata rappresentanza proporzionale della minoranza costituisce un ingrediente indispensabile della democrazia. Una democrazia che non soddisfa questa esigenza è solo uno spettacolo di falsa democrazia».

<sup>75</sup> Richiamando, seppure con sfumature diverse, la nota tesi di L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, cit., pp. 900 ss. e spec. p. 902, secondo cui occorre «respingere l'opinione dominante che riduce ad articolazioni meramente interne le commissioni deliberanti, e che disconosce l'esistenza, entro l'organo complesso Camera, di più organi distinti per competenza e per dignità: l'assemblea e le commissioni».

procedimento parlamentare – soprattutto quelli propri di sub-unità aventi il potere di esprimere definitivamente la volontà delle Camere – non neutralizzi la regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi e non pregiudichi in misura eccessiva quel «criterio dell'efficienza (che sconsiglia la formazione di collegi minori troppo numerosi)»<sup>76</sup>, che dalla proporzionalità e dalla rappresentatività non può essere scisso.

Sul punto, sembra necessario precisare che la ricostruzione della genesi dell'articolazione policentrica in commissioni specializzate per materia consente, invero, di poter immaginare il funzionamento di siffatti organi collegiali ristretti anche in assenza di un'effettiva applicazione della regola della rappresentanza proporzionale di cui si è ampiamente discusso. Invero, durante l'epoca fascista, nonostante il rigetto del meccanismo della proporzionalità, le commissioni parlamentari svolsero rilevanti compiti di carattere tecnico-amministrativo, tanto da indurre il regime a dotarle di poteri deliberativi. Peraltro, la regola della proporzionalità potrebbe essere in un certo senso superata anche all'interno dell'attuale contesto costituzionale. E tanto sarebbe possibile mediante un'interpretazione sistematico-evolutiva della “rappresentanza della Nazione” di cui all'art. 67 Cost., da estendere dallo *status* parlamentare al funzionamento complessivo delle Camere e, quindi, dell'organo rappresentativo medesimo. Se è vero, infatti, che la disposizione costituzionale in parola lega espressamente la rappresentanza *de qua* al singolo parlamentare, è d'altra parte necessario calare una simile previsione costituzionale all'interno di un contesto camerale fisiologicamente “gruppo-centrico”<sup>77</sup>. In tale ottica, maggiormente aderente ad una rappresentanza in senso sostanziale e non soltanto “formale”, i raggruppamenti politico-partitici, nel momento in cui entrano a far parte del Parlamento, si istituzionalizzano, divenendo «altro da sé»<sup>78</sup>, cioè gruppi politico-parlamentari, al

---

<sup>76</sup> Così, S. SICARDI, *Parlamento (organizzazione e funzionamento)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET, Torino, 1995, vol. X, p. 665.

<sup>77</sup> A tal proposito, V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 266, hanno evidenziato come il riconoscimento istituzionale della Conferenza dei capigruppo abbia, a sua volta, rappresentato «il definitivo riconoscimento delle Camere organizzate per Gruppi e il superamento delle concezioni atomistiche ed individualistiche, tipiche dei precedenti ordinamenti costituzionali ed elettorali». Di comune avviso è anche V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 619, il quale, al riguardo, evidenzia che «il dichiarato modello della Conferenza era l'organizzazione dell'Assemblea nazionale della IV Repubblica francese, le cui derive assemblearistiche sono ben note».

<sup>78</sup> È questa la conclusione cui giunge M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Annali, 2010, vol. III, p. 555, nota 133, il quale, a tal proposito, ha

fine di partecipare all'elaborazione "collegiale" dell'indirizzo politico statale<sup>79</sup>. Ossia, come già anticipato, diventano veri e propri soggetti della rappresentanza politica<sup>80</sup>, i quali, inevitabilmente, non potranno che essere anch'essi

---

precisato che «per entrare nel recinto delle istituzioni, i partiti sono costretti a diventare altro da sé: i gruppi parlamentari, sia giuridicamente che politicamente, sono cosa diversa dai partiti. Essi non sono loro organi (...), ma sono piuttosto organi delle Camere». Sulla base di questa premessa teorica, anche in virtù della giurisprudenza della Corte, invero non sempre lineare, è possibile, secondo l'Autore, concludersi nel senso di una vera e propria «discontinuità che esiste fra la politica parlamentare e la politica partitica».

<sup>79</sup> Sul punto, A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., pp. 306 ss., discutendo sulla natura di «organismo di diritto pubblico» dei gruppi parlamentari, definisce «la funzione di invertere l'indirizzo politico che spetta a ciascun gruppo» come il «supremo "interesse generale"». Tale funzione, infatti, «necessariamente pubblica (...) fa assumere ai gruppi politico-parlamentari la natura di "organismi di diritto pubblico", determinata non già del mero fatto di essere interni alle Camere, ma divenendo tali perché funzionalmente deputati al perseguimento dell'indirizzo politico. Sembra proprio essere quest'ultimo a causare quella mutazione genetica del gruppo di cui s'è parlato, in grado di trasformare giuridicamente, all'interno del Parlamento, l'"associazione politica" in "organismo di diritto pubblico"». Tutto ciò, conseguentemente, fa sì che sia «l'attività di indirizzo politico a modificare funzionalmente la natura del gruppo da associazione di diritto privato a soggetto di diritto pubblico». Tali argomentazioni sembrano trovare supporto, sul piano tecnico-procedimentale, in R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2007, il quale afferma che «è attraverso i gruppi che i partiti "si fanno istituzioni", partecipano alla formazione degli organi parlamentari e decidono dei programmi di lavoro delle commissioni e dell'aula». Di «insopprimibile esigenza di una soggettività giuridica e politica dei gruppi parlamentari che è imposta da quella corretta lettura del "concorso" di soggetti diversi alla determinazione della politica nazionale che sembra essere propria (...) dell'art. 49 della Costituzione» parla S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene, Napoli, 2009, pp. 83-84.

<sup>80</sup> Nonostante l'indirizzo non del tutto lineare della Corte costituzionale. Non linearità che, da ultimo, emerge anche dalle ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020, in cui, tuttavia, non mancano (soprattutto nella prima, invero) implicite aperture verso un espresso riconoscimento dei gruppi come "soggetti della rappresentanza politica". In tal senso, per una ricostruzione dei raggruppamenti politico-parlamentari come "soggetti della rappresentanza politica", in quanto tali abilitati a sollevare conflitto di attribuzione, cfr. A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., spec. pp. 314 ss. e R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 140 ss. Da un punto di vista più generale, poi, la circostanza che i gruppi parlamentari si configurino, su un piano costituzionale, quali veri e propri *soggetti della rappresentanza politica* pare essere

“rappresentanti (plurali) della Nazione”. E, in quanto rappresentanti della Nazione, essi potrebbero rendere superflua la regola della proporzionalità, essendo tutti titolari della medesima situazione rappresentativa, seppur nella diversità degli orizzonti politici.

Quella appena esposta è, tuttavia, una soluzione estrema che, in ultima analisi, potrebbe seriamente compromettere il pluralismo politico-procedimentale che deve connotare l'attività parlamentare.

Se la regola della rappresentanza proporzionale sembrerebbe così non ammettere patologiche compromissioni, cionondimeno l'esigenza di garantirne il concreto operare si è posta anche durante la prima ondata pandemica da Covid-19, in cui essa si è tradotta nella ricerca di misure atte ad assicurare il rispetto del rapporto tra maggioranza e opposizione anche all'interno di un'istituzione parlamentare ridotta nella sua composizione numerica per motivi di sicurezza sanitaria. In tale circostanza, invero, si è fatto ricorso alla tecnica del c.d. *pairing*, «cioè [del]la ponderazione degli assenti per cui alle forzate assenze di un certo numero di parlamentari della maggioranza corrisponde la volontaria assenza di altrettanti parlamentari dell'opposizione, e viceversa, di modo che nessuno possa profittare di tali situazioni»<sup>81</sup>. Anche in questa occasione, quindi, l'esigenza di conservare il fisiologico rapporto di proporzionalità tra maggioranza ed opposizione ha informato, come visto, l'azione parlamentare, proprio al fine di evitare che i gruppi politici meno numerosi incorressero in una patologica sotto-rappresentazione (ovvero, simmetricamente, sovra-rappresentazione)<sup>82</sup>.

---

confermata dalla formazione, annunciata il 16 febbraio scorso, dell'intergruppo parlamentare “M5S-PD-Leu”, come tale creatosi all'interno delle Camere e non già scaturente dai risultati elettorali. I gruppi, ancora una volta, sembrano così aver mostrato la propria potenziale funzione rappresentativa autonoma, in grado di rimodulare la geometria dei rapporti politico-parlamentari rispetto agli equilibri fuoriusciti dalle elezioni e dalle indicazioni di voto degli elettori.

<sup>81</sup> S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, in *laCostituzione.info*, 11 marzo 2020 e ID., *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., pp. 228-230. L'incidenza dell'emergenza sanitaria sui lavori parlamentari è al centro del contributo di G. SCACCIA, A. CARBONI, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020. Da ultimo, si sofferma sulle difficoltà di funzionamento in cui è incorsa l'istituzione parlamentare durante la recente crisi pandemica anche I. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, *passim* ma spec. pp. 143 ss., cui si rinvia – per i profili più attinenti al presente lavoro – per l'analisi delle problematiche sottese alla scelta delle Camere di considerare i parlamentari assenti per cause legate alla pandemia (isolamento fiduciario ovvero quarantena) come in «missione».

<sup>82</sup> Del resto, anche se con riferimento specifico ai sistemi elettorali ed all'interno di un discorso di più ampio respiro, come tale non riguardante la rappresentanza dei gruppi nelle

D'altronde, anche la formazione del Governo a guida Mario Draghi sembra destinata ad influire in misura significativa sul rapporto tra maggioranza e opposizione. Esso, infatti, incidendo sulla geometria politico-parlamentare rispetto ai precedenti esecutivi succedutisi nella XVIII Legislatura, potrebbe determinare un significativo ampliamento delle forze di maggioranza rispetto a quelle di opposizione, come tale destinato a riverberarsi sulle dinamiche assembleari e sulla composizione degli organi *intra*-camerali, soprattutto su quelli «di controllo e di garanzia»<sup>83</sup>. Tuttavia, anche la regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno delle commissioni permanenti parrebbe correre il rischio di uno svuotamento pratico del proprio significato, lì dove la maggioranza a sostegno del nuovo esecutivo fosse realmente composta da tutte le forze politiche ad eccezione di una o due (Fdi e Sinistra Italiana). In ogni caso, sebbene la tutela dei diritti dei raggruppamenti politici minoritari e di quelli di opposizione non possa essere considerata una questione di poco momento, la situazione politica – e le relative conseguenze parlamentari – delineatisi in concomitanza con la formazione del Governo Draghi deve considerarsi eccezionale, non già rientrante nella fisiologia delle dinamiche politico-parlamentari. Di talché, in una prospettiva *de jure condendo*, essa non sembra poter assurgere a precedente in grado di incidere sulla specifica problematica oggetto del presente contributo.

Per concludere sul punto, se non ci si lascia abbagliare da questioni di carattere meramente tecnico-procedurale, sembrerebbe che, anche all'interno delle sub-unità specializzate cui sono deferiti “l'esame e l'approvazione dei disegni di legge” (art. 72, co. 3 Cost.), finisca per riproporsi quel rapporto dialettico tra rappresentanza, *sub specie* rappresentatività, e governabilità che tante volte ha impegnato la Corte costituzionale<sup>84</sup>. Non a caso, poco prima che il Presidente

---

commissioni, A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998, p. 150, mettono in guardia da una semplicistica «coincidenza fra rappresentanza del pluralismo e garanzia dell'opposizione».

<sup>83</sup> Per i necessari approfondimenti della problematica *de qua*, si rinvia a S. CURRERI, “*Super-maggioranze*” e “*super-opposizioni*”, in *laCostituzione.info*, 14 febbraio 2021.

<sup>84</sup> Il riferimento è, com'è noto, alle sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017, le cui argomentazioni hanno suscitato un vivo dibattito in dottrina, come tale impossibile da compulsare in poche righe. *Ex multis*, tuttavia, A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 114, ha evidenziato che «tali pronunce, nel complesso, hanno prodotto una sorta di *trasformazione categoriale*, giuridicizzando lo stesso paradigma della rappresentatività o, se vogliamo, riconoscendo rilevanza costituzionale a tutto ciò che prima era sempre stato collocato, a torto o a ragione, nella sfera del *politico* e, dunque, in una dimensione insondabile con gli strumenti della giurisdizione costituzionale. La sovrapposizione tra rappresentanza e rappresentatività rischia, tuttavia, di alimentare equivoci pericolosi, come l'idea frustrante

Conte rimettesse il proprio mandato nelle mani del Presidente Mattarella, la formazione al Senato del gruppo “Europeisti-MAIE-Centro democratico”, formato esattamente da dieci senatori, si poneva l’obiettivo precipuo di garantire, a sostegno del Presidente del Consiglio dimissionario, la propria presenza nelle commissioni permanenti, in modo tale da consentire la prosecuzione della Legislatura nella medesima composizione politica sorta a seguito delle dimissioni delle ministre provenienti dal gruppo “Italia Viva”. Tale operazione politica, poi naufragata a seguito della constata impossibilità di ricucire lo “strappo” tra le forze allora di maggioranza, ha segnato un paradosso: come è stato puntualmente evidenziato, infatti, «se un tempo le Commissioni permanenti si formavano in base ai gruppi parlamentari, ora, invece, i gruppi parlamentari si formano per essere presenti nelle Commissioni permanenti»<sup>85</sup>. E questo, forse, a dimostrazione di quanto l’utilizzo della “matematica”<sup>86</sup>, all’interno delle dinamiche parlamentari, possa apparire non completamente conferente ai fini della risoluzione del dato costituzionale che si innerva nel pluralismo politico. Come si è detto, di aritmetica, piuttosto, resta, sul piano tanto giuridico quanto fattuale, il profondo legame intercorrente tra diritto costituzionale e diritto parlamentare. Mai, però, del tutto governabile da entità numeriche specifiche. Logica aritmetica, pertanto, non già numeri esatti.

Le più attuali vicende politiche dimostrano, qualora ve ne fosse stato ulteriore bisogno, che la ricerca di un equilibrio tra i due poli operativi della rappresentanza e della governabilità si pone, anche per quel che concerne la necessaria modifica regolamentare che dovrà accompagnare il sorgere della XIX Legislatura, come un obiettivo alquanto ambizioso, stante anche la difficoltà che, storicamente, accompagna i tentativi di riforma dei Regolamenti parlamentari. Considerazione, quest’ultima, che induce ad accreditare il rischio, già rilevato, che, nella prossima Legislatura, soprattutto in assenza di un puntuale intervento riformatore ed a maggior ragione in caso di scioglimento anticipato delle Camere, possa registrarsi un ulteriore aumento del potere presidenziale di indicare, d’intesa con la Giunta per il regolamento ed a garanzia del “buon andamento dei lavori” della Camera di appartenenza, quelle modifiche regolamentari ritenute necessarie al fine di

---

del carattere irrimediabilmente artificioso di ogni meccanismo elettorale». Si interroga sul rapporto intercorrente tra rappresentanza e governabilità anche A.M. NICO, *Osservazioni su rappresentanza, forma di governo, governabilità e riforma costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2017.

<sup>85</sup> S. CURRERI, *Un Parlamento che non sa rispettare le regole che si è dato*, in *laCostituzione.info*, gennaio 2021.

<sup>86</sup> Sul punto, per la rilevanza del dato aritmetico nella logica democratica, si veda C. VALERIO, *La matematica è politica*, Einaudi, Torino, 2020.

scongiurare, anche soltanto in via temporanea, la paralisi dell'attività assembleare<sup>87</sup>.

Ancora una volta, perciò, emergono tutte le difficoltà legate ad una revisione costituzionale che è parsa, agli occhi dei promotori, necessaria, ma che, come è stato notato, non sembra essere stata frutto di «una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato (...) tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori

---

<sup>87</sup> Per i necessari approfondimenti sulla figura del Presidente d'assemblea cfr., *ex multis*, A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2000. Più nello specifico, la c.d. tensione presidenzialista, ormai stabilmente connotante l'interpretazione del ruolo presidenziale invalsa nella prassi, è stata da tempo denunciata in dottrina ma, ciononostante, essa potrebbe aver trovato un'ulteriore possibilità di espansione in concomitanza con gli effetti che la pandemia da Covid-19 ha prodotto sui lavori assembleari. Il punto è affrontato, tra gli altri, da C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari*, cit., p. 791, e da S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3/2020, pp. 230-233. Probabilmente, torna qui a manifestarsi quella particolare tipologia di produzione giuridica che è stata recentemente definita «diritto “spontaneo” delle assemblee parlamentari: (...) Un diritto in cui la scrittura servirà più a confermare regole che a crearle, dopo che il tempo ha fatto maturare prassi e sperimentazioni e sempre, comunque, lasciando largo margine al “non scritto”, eppure vigente; al “non detto”, eppure vincolante». Così, incisivamente, A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi Editore, Modena, 2020, pp. 36-37. Prassi che, ad ogni buon conto, non sempre si traduce in soluzioni razionali e sistematicamente coerenti. A tal proposito, N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, 23 febbraio 2018, pp. 9-10, sottolinea che «la mancanza di un equilibrio soddisfacente negli assetti della forma di governo e l'alternanza delle forze politiche al governo (e, con essa, di presidenti delle Camere di opposta estrazione politica) hanno incoraggiato l'“inseguimento del peggior precedente”: vale a dire, il ricorso continuo a forzature procedurali, mediante il richiamo a precedenti, gradualmente sempre più distanti dal testo del regolamento. Si pensi, tra tanti esempi, alle questioni di fiducia su maxiemendamenti, o alle autorizzazioni alla formazione di gruppi in deroga e di componenti politiche del gruppo misto, tanto per citare i casi più eclatanti». Sul ruolo del presidente di commissione a seguito della riduzione del numero dei parlamentari si interroga, invece, S. BARGIACCHI, *Brevi note sul possibile ruolo dei Presidenti di Commissione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020.

“rappresentati”»<sup>88</sup>. Ecco perché, in ultima analisi, «l’incertezza sulle conseguenze della riforma è altissima»<sup>89</sup>.

#### 4. Le soluzioni prospettate *de iure condendo*

Come si è detto, la preservazione della regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi all’interno delle commissioni permanenti costituisce, probabilmente, il vero e proprio *punctum dolens* della modifica costituzionale che ha “tagliato” il 36,5% del numero dei parlamentari elettivi.

Per di più, l’attuale assetto del sistema delle commissioni, sostanzialmente invariato ormai da alcuni decenni<sup>90</sup>, parrebbe accrescere le difficoltà di attuazione

---

<sup>88</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 176. Mette in luce i numerosi profili di problematicità insiti nel “taglio” della rappresentanza politica, poi confermato dal corpo elettorale, anche L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., spec. p. 271. Sul punto, E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in ID., *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 30, ha evidenziato che se, da un lato, «a favore» della scelta di ridurre il numero dei parlamentari «potrebbero indicarsi le numerose proposte avanzate nel corso degli anni, specie a partire dalla Commissione Bozzi, e che sono andate costantemente nella direzione di una riduzione del numero dei parlamentari»; dall’altro, «va anche osservato che nessuna di quelle proposte si limitava a modificare la composizione delle Camere in senso numerico, e che anzi tale riduzione si accompagnava costantemente o ad una differenziazione delle funzioni tra i due rami del parlamento oppure ad una revisione dei criteri di composizione della seconda Camera».

<sup>89</sup> È questa la conclusione cui giunge M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, p. 534, la quale, incisivamente, così conclude sul punto: «È lo stesso legislatore costituzionale ad aver previsto e voluto questa situazione, là dove ha evitato di impartire direttive per l’attuazione della modifica introdotta».

<sup>90</sup> Come ha fatto notare N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., p. 337, si tratta di «Una stasi che ha ignorato perciò – qui sì, per bieche ragioni di conservazione delle poltrone, perlopiù celate dietro la scusa delle riforme del bicameralismo in itinere – 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 delle commissioni permanenti». Si sofferma sulla necessità – più generale – di «un adeguamento regolamentare», che sappia mediare tra «stabilità governativa» e «centralità del Parlamento», anche E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumenti di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte III, pp. 25 ss. Il mancato adeguamento regolamentare è stigmatizzato, altresì, da M.

della regola suddetta. Per questo motivo, ove non dovesse essere oggetto di un ampio intervento di adeguamento, tale sistema finirebbe per porsi in contrasto con l'esigenza di razionale ed efficiente svolgimento dei lavori di Camere sensibilmente ridotte nella loro dimensione numerica. In esse, infatti, pur operando, rispettivamente, quattordici commissioni, il relativo riparto di competenze così come la specularità, seppur ricercata, rispetto a numero e attribuzioni dei Ministeri, presenta elementi di disomogeneità. Elementi che, peraltro, con alta probabilità saranno soltanto amplificati dalla riduzione degli eletti e sui quali si potrebbe intervenire in maniera significativa attraverso una coordinata modifica dei Regolamenti parlamentari<sup>91</sup>.

Non a caso, è stata da più parti invocata una maggiore sinergia, rispetto al passato, negli interventi di modifica dei Regolamenti medesimi<sup>92</sup>, all'esito dei quali sia possibile pervenire ad una riduzione del numero delle commissioni attraverso un accorpamento delle relative competenze, da realizzarsi mediante un criterio di prossimità *ratione materiae*. Tuttavia, anche a voler ritenere superabili le difficoltà dischiuse dalla attuale disomogeneità delle attribuzioni proprie di ciascuna commissione, una siffatta strategia d'intervento non parrebbe esente da profili di problematicità. Come è stato detto, infatti, «la riduzione delle commissioni parlamentari ad un numero inferiore alle attuali quattordici aggraverebbe l'attuale

---

MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2018, spec. pp. 3-6.

<sup>91</sup> Esigenza, questa della riforma coordinata dei Regolamenti parlamentari, auspicata da gran parte della dottrina. Cfr., *ex multis*, N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari*, cit., spec. pp. 21-31 e R. DICKMANN, *Valorizzare il bicameralismo simmetrico per amplificare la rappresentanza*, in *Federalismi.it*, Paper, 21 ottobre 2020, il quale ritiene che la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe costituire «il momento giusto affinché Camere private del 36,5% dei propri componenti riflettano al proprio interno circa l'utilità di soluzioni procedurali per migliorare il proprio funzionamento nel rispetto delle ragioni di rappresentanza (e della governabilità), puntando sulla collaborazione reciproca quale necessaria implicazione del modello bicamerale declinato in termini virtuosi e non formalistici, nell'economia della forma di governo in vigore».

<sup>92</sup> Del resto, come è stato notato, sarebbe lo stesso art. 70 Cost. a richiedere l'adozione di Regolamenti comuni tra Camere nell'ambito del procedimento legislativo. Sul punto, cfr. R. IBRIDO, *Per un regolamento comune del procedimento legislativo*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017, pp. 17 ss. Si soffermano, invece, sull'unificazione delle strutture amministrative delle Camere N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari*, cit., p. 19, nonché ID., *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa "difensiva", ma "opportuna"*, in N. BERTOLISSI (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto*, Cedam, Padova, 2015, pp. 103 ss. e A. MANZELLA, *Per un monocameralismo amministrativo*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2017, pp. 601 ss.

loro non perfetta specularità con gli attuali quattordici Ministeri, con la conseguenza che, più di quanto oggi accade, avremo più commissioni corrispondenti ad un solo ministero oppure più ministeri corrispondenti ad una sola commissione»<sup>93</sup>. Risultato, quest'ultimo, non per forza negativo, sol che si rifletta sulla circostanza 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»<sup>94</sup>.

In ogni caso, l'accorpamento delle commissioni parrebbe un obiettivo necessitato, in assenza del quale l'attività parlamentare rischierebbe di incorrere in disfunzionalità paralizzanti il fisiologico esplicarsi della rappresentanza politica *intra*-camerale. Esigenza, quest'ultima, già nota a Gustavo Zagrebelsky, il quale, alcuni anni orsono, ebbe modo di sottolineare come, mediante una riduzione del numero delle commissioni permanenti, sarebbe «forse (...) possibile dare una risposta veramente soddisfacente al problema della loro rappresentatività in termini proporzionali, che attualmente, dato il loro numero estremamente alto, è del tutto insufficiente»<sup>95</sup>. Numero di commissioni permanenti che, ove non dovesse essere ridotto, a fronte del «taglio» del 36,5% della rappresentanza parlamentare potrebbe altresì acuire il rischio di sedute concomitanti tra le stesse, così da impedire a parlamentari membri di gruppi politici di minoranza di presiedere ai lavori di ciascuna di esse. Se ciò si verificasse, infatti, oltre ad una inevitabile incisione dello «status di parlamentare»<sup>96</sup>, si rischierebbe un eccessivo e grave sacrificio delle numerose funzioni che da tale partecipazione ai lavori delle commissioni derivano, tra cui quelle, nient'affatto secondarie, di incidenza sull'elaborazione dell'indirizzo politico e di controllo dell'operato del governo (nel caso di disegni di legge di provenienza governativa). Ecco perché, oltre a quanto si

---

<sup>93</sup> S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 12-13.

<sup>94</sup> L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, cit., p. 897. In senso critico verso la specularità delle competenze delle Commissioni con quelle dei ministeri anche A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 425. Tuttavia, è stato fatto notare che il criterio della specularità delle competenze presenti propri «pregi, come quello di consentire alle commissioni di seguire con continuità ed esperienza tecnica l'attività delle varie branche della pubblica amministrazione, sia sotto il profilo della legislazione, sia sotto il profilo del controllo, sia sotto il profilo dell'informazione». Così, G.F. CIAURRO, *Commissioni parlamentari*, cit., p. 3.

<sup>95</sup> Così, G. ZAGREBELSKY, *Ostruzionismo parlamentare dell'opposizione e della maggioranza. Uso degli articoli, 30, 44, 65 e 92 del regolamento*, in AA. VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., p. 405.

<sup>96</sup> Come ha sottolineato A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 104, l'appartenenza ad una commissione e, a monte, ad un gruppo parlamentare, costituisce una «condizione dello status di parlamentare».

sta per dire, al fine di introdurre ulteriori garanzie procedurali a tutela delle minoranze, si potrebbe non solo istituire un vero e proprio “statuto dell’opposizione”<sup>97</sup>, ma anche, forse più realisticamente, attribuire ad esponenti di forze politiche minoritarie talune funzioni politicamente rilevanti. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla possibilità di riservare, all’interno di un Parlamento numericamente ridotto, la presidenza di commissioni, soprattutto d’inchiesta e di controllo, ad esponenti dei suddetti gruppi politici minoritari. Soluzione, quest’ultima, che, tuttavia, richiedendo una sostanziale convergenza tra maggioranza ed opposizione, incontra difficoltà realizzative di non poco momento.

Ritornando alla riduzione, per accorpamento e/o fusione, del numero complessivo delle commissioni, è stato fatto notare che, in assenza di un siffatto intervento riformatore, la ridotta composizione delle Camere produrrà una conseguenza ancor più significativa. Oltre all’aumento esponenziale del carico di lavoro gravante sul singolo parlamentare, infatti, essa renderà possibile l’«approvazione in sede legislativa – al Senato considerata in via preferenziale con quella redigente (art. 34.1-*bis* reg. Sen.) – di iniziative legislative da parte di pochissimi commissari»<sup>98</sup>, i quali, stante anche la libertà di mandato, finirebbero per essere destinatari di un potere decisionale significativo e, di fatto, esente da qualsiasi controllo giuridicamente vincolante<sup>99</sup>, con inevitabili ripercussioni sulla stessa «democraticità della decisione»<sup>100</sup>. E tanto aggravando la già denunciata

---

<sup>97</sup> Sul punto, D. BALDONI, *I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 424-428, si sofferma sulla possibilità che la riduzione del numero dei parlamentari possa fungere da occasione per un’effettiva formalizzazione di una sorta di statuto dell’opposizione, magari sul modello britannico, da implementare sin dal momento di modifica dei *quorum* regolamentari, «applicando riduzioni dei *quorum* meno che proporzionali, allorquando si intenda valorizzare il ruolo oppositorio, o più che proporzionali, qualora si vogliano limitare le velleità ostruzionistiche».

<sup>98</sup> S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 9, il quale sottolinea come «al limite, alla Camera in VI Commissione Finanze, che sarebbe composta da 26 membri, per approvare una legge basterebbe il voto favorevole di appena sette deputati (26:2=13 :2=7); al Senato in 11° Commissione *Lavoro pubblico e privato, e Previdenza Sociale*, che sarebbe composta da 13 membri, addirittura basterebbero quattro senatori (13:2=7 :2=4)».

<sup>99</sup> Nello stesso senso, ancora, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 9.

<sup>100</sup> F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2019, p. 26. Evidenzia il rischio della possibile «regressione», nonché «recessione del principio democratico-rappresentativo e con esso della sovranità popolare», come conseguenza della scelta di ridurre il numero dei parlamentari, anche S. GAMBINO, *Quale centralità del Parlamento se*

logica del c.d. «bicameralismo alternato», in forza della quale è «soltanto una Camera a scrivere il testo di legge, mentre l'altra si limita all'approvazione senza modifiche o a ritocchi non sostanziali»<sup>101</sup>. Si pensi, per esempio, all'ipotesi, per nulla di scuola, in cui il testo di un progetto di legge sia approvato in commissione deliberante o redigente al Senato, la cui attività è informata a quel metodo consensuale che caratterizza il lavoro in commissione<sup>102</sup>, per di più nella ridotta composizione numerica scaturente dalla legge costituzionale n. 1 del 2020. Nel caso in cui su quel testo, approvato da un numero esiguo di senatori, fosse poi apposta, alla Camera, una questione di fiducia, il relativo contenuto risulterebbe di fatto blindato e non modificabile, con evidente compromissione di ogni garanzia

---

*si procedesse al taglio del numero dei parlamentari*, in *Consulta Online*, n. III/2020, pp. 474-475, disponibile all'indirizzo [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Sul punto, inoltre, C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3/2020, p. 88, fa notare che, se contestualizzata «nel più ampio progetto riformatore», «la riduzione (...) dei parlamentari, diventa allora poco credibile che (...) sia volta, come dichiarano i proponenti, alla salvaguardia della dignità del Parlamento, al rafforzamento della sua efficienza e alla conferma della sua centralità». Da un punto di vista più generale, in una prospettiva tesa quanto più possibile a rafforzare le prerogative del singolo parlamentare in quanto membro di una mera formazione sociale, A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, p. 619, rileva che «Appare dunque conseguenziale che anche tali tipiche manifestazioni del pluralismo politico quali sono i gruppi parlamentari pongano un rilevante problema di tutela dei diritti fondamentali dei singoli aderenti entro i medesimi, seguendo il tenore dell'art. 2 Cost., secondo cui la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo anche "all'interno" delle formazioni sociali e, pertanto, come anticipato, persino "contro" di esse».

<sup>101</sup> V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte Costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 114. A conclusioni non dissimili giunge M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 56, la quale, riflettendo sulla possibilità che sia il Senato ad approvare in seconda lettura un testo di legge, in virtù dell'art. 34, co. 1-bis Reg. Sen., nota che esso potrebbe limitarsi ad un ruolo di mera ratifica della decisione assunta dalla Camera, alla quale «sola» spetterebbe «la sostanza della funzione legislativa». E tanto, «sarebbe in contrasto con l'esito del referendum (quello del 4 dicembre 2016, n.d.r.) che ha avuto come principale obiettivo e risultato il mantenimento della perfetta parità tra le due Assemblee». Sul punto, cfr. altresì E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 199 ss.

<sup>102</sup> Come ha evidenziato C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari*, cit., p. 504, «la sede deliberante, per definizione, o è consensuale o non è». Sul punto, cfr. anche le considerazioni di G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/1996, pp. 812 ss.

procedurale per le minoranze politiche e per gli stessi componenti della maggioranza non in linea con l'indirizzo tradottosi nel testo approvato in commissione. Tutto ciò, inoltre, non farebbe che aggravare il rischio di «verticalizzazione del sistema politico-istituzionale»<sup>103</sup>, a sua volta riflesso della concentrazione del potere decisionale in ristrette segreterie di partito e, non da ultimo, in singole personalità politiche di rilievo<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> A. PIRAINO, *Verso una nuova forma di democrazia?*, in *il Domani*, 23 dicembre 2019, p. 8. Il punto è stato ampiamente evidenziato dalla dottrina. *Ex multis*, cfr. A.M. NICO, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legislazione elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, spec. pp. 3-4, e D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., spec. pp. 10 ss.

<sup>104</sup> In questo orizzonte prospettico, M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2018, preso atto de «L'indebolimento delle radici sociali dei partiti e la loro tendenza a escludere o rendere ancillare il rapporto con la base, così come l'attivazione di meccanismi di raccordo solo apparentemente aperti, ma in realtà estremamente elitari, come quelli dell'interlocuzione attraverso la rete o i c.d. *socials*», ha concluso evidenziando come «il condizionamento partitico delle istituzioni» derivi «dalla diretta intromissione dei vertici nell'apparato statale, vertici la cui chiusura alle istanze partecipative della base li rende autoreferenziali e, nella migliore delle ipotesi, attenti ai loro convincimenti o, nella peggiore, agli interessi puramente personali o della stretta "cerchia" dei più immediati sodali». Nello stesso orizzonte prospettico, P. ARDANT, *La rappresentanza e i partiti politici*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1998, p. 161, ha evidenziato come «i partiti stessi hanno prodotto i loro notabili, la cui presenza può in parte falsare l'elezione, in quanto scoraggia la concorrenza sia all'interno che all'esterno del partito, e si frappone, quindi, al rinnovamento degli eletti. Si percepisce, dunque, chiaramente che, lungi dal favorire l'espressione democratica della volontà del corpo elettorale, molto spesso i partiti hanno finito per confiscare la rappresentanza a loro beneficio». E ciò spinge l'Autore a concludere nel senso che «non bisogna stupirsi che questo stesso individuo (l'elettore, n.d.r.), per far prevalere i suoi desideri e le sue rivendicazioni, si avvalga dell'intermediazione di associazioni, sindacati o gruppi di pressione che fanno concorrenza ai partiti proprio in seno al Parlamento ed alle istituzioni governative. Ciò in quanto, confiscando la rappresentanza, i partiti, al tempo stesso, la snaturano». Peraltro, all'interno di discorso ampio ed attento a tutte le più recenti istanze di trasformazione istituzionale e sociale, S. CASSESE, *Il buongoverno. L'età dei doveri*, Mondadori, Milano, 2020, p. 257 ha osservato quanto segue: «sembra che mai il popolo sia stato tanto trascurato quanto ora che viene invocato. Mai la Repubblica è stata tanto oligarchica come da quando è divenuta populista». Del resto, quello delle «oligarchie» costituisce uno dei problemi più risalenti e, in un certo senso, endemici di ogni manifestazione di quella complessa idea riassunta dalla parola «democrazia», tanto da spingere Norberto Bobbio a considerare «la sconfitta del potere oligarchico» come una «promessa non mantenuta» della democrazia. Sul punto, inevitabile è il rinvio a N. BOBBIO (1984), *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino, 2014, p. 12. Problema, quello della deriva oligarchica delle coeve democrazie, in rapida e

Per scongiurare una simile evenienza è stata recentemente auspicata finanche «la “neutralizzazione”, attraverso modifiche regolamentari di entrambe le Camere, della previsione contenuta nell’art. 72, comma 3, Cost., riguardante l’approvazione dei disegni di legge deferiti a commissioni in sede legislativa»<sup>105</sup>. Qualora non si volesse seguire una simile strategia di intervento, di certo implicante una significativa modifica dei tradizionali canali di esercizio dell’*iter* legislativo, potrebbe optarsi per l’introduzione in commissione deliberante della regola del c.d. voto ponderato, in modo tale da consentire a tutti i gruppi parlamentari di essere rappresentati in commissione da un proprio esponente, il cui voto avrebbe un coefficiente numerico pari alla consistenza numerica del gruppo stesso<sup>106</sup>. Per far ciò, stante il già rilevato rischio di mancata o non sufficiente costituzione di gruppi parlamentari, composti cioè da un numero di membri inferiore a quello delle commissioni, si dovrebbe estendere al Regolamento della Camera la regola, oggi fissata dal solo Regolamento del Senato, in forza della quale quei gruppi parlamentari “composti da un numero di senatori inferiore a quello delle Commissioni sono autorizzati a designare uno stesso Senatore in tre Commissioni in modo da essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni” (art. 21, co. 2 Reg. Sen.). E tanto, in uno con il riparto dei c.d. eccedentari, al fine di rispecchiare in commissione non solo “la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari”, ma anche – e soprattutto – “il rapporto tra maggioranza e opposizione” (art. 21, co. 3 Reg. Sen.).

Come si vede, l’adozione del sistema del c.d. voto ponderato richiederebbe una serie di micro-interventi riformatori, non esenti, a loro volta, da possibili criticità operative. In particolare, è stato fatto notare che l’adozione del voto ponderato «significherebbe (...) conferire la rappresentanza del gruppo a singoli commissari», il cui voto in commissione non è detto che «corrisponda effettivamente alla volontà del (la maggioranza del) gruppo d’appartenenza»<sup>107</sup>, a causa dell’assenza di una espressa garanzia di democraticità interna al partito o gruppo di afferenza e della correlativa determinazione decisionale. In altri termini,

---

preoccupante ascesa, stando ad un recente studio pubblicato dalla organizzazione non governativa internazionale *Freedom House*, disponibile al seguente link: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>.

<sup>105</sup> Secondo l’auspicio di A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari*, cit., p. 37.

<sup>106</sup> In tal senso, cfr. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 10-11, e A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari*, cit., p. 36. È chiaro che una simile innovazione potrebbe valere anche lì dove l’*iter legis* funzionasse seguendo la procedura ordinaria, ovverosia con le commissioni che lavorano in sede referente. Anche in questa ipotesi, infatti, l’esercizio del voto ponderato determinerebbe una maggiore efficienza dell’organo camerale.

<sup>107</sup> S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 11.

il rischio è che, garantito dalla libertà di mandato, il rappresentante unico del gruppo in commissione possa agire libero da qualsiasi vincolo al gruppo di appartenenza: ipotesi, quest'ultima, di certo corroborata dal rafforzamento del ruolo del singolo parlamentare<sup>108</sup> a seguito del “taglio” della rappresentanza di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2020.

Tuttavia, sebbene di fatto non eliminabile, un simile margine di rischio parrebbe connaturato a qualsiasi attività parlamentare e, in ogni caso, il gruppo d'afferenza potrebbe attivare nei confronti del parlamentare “dissidente” il potere sostitutivo previsto dagli artt. 31, co. 2 Reg. Sen. e 19, co. 3 e 4 Reg. Cam.<sup>109</sup>

Oltre ad assicurare una maggiore responsabilizzazione dei singoli commissari sia nei confronti del gruppo di appartenenza che dello stesso elettorato, l'introduzione del sistema del voto ponderato potrebbe, dunque, garantire in misura congrua e adeguata l'operatività tanto del criterio di rappresentatività in commissione di tutti i gruppi parlamentari quanto, soprattutto, la più coerente applicazione della regola della rappresentanza proporzionale. Come più volte sottolineato, infatti, tale regola non può tradursi *ex se* in uno strumento deputato esclusivamente alla tutela delle minoranze ma, più esattamente, è preordinata a garantire, come visto, “il rapporto tra maggioranza e opposizione” (art. 21, co. 3 Reg. Sen.).

Se la soluzione del voto ponderato parrebbe la più coerente con la *ratio* della regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi nelle commissioni deliberanti, è doveroso evidenziare che altre strategie di intervento sono, altresì, possibili.

---

<sup>108</sup>Non sembrano stigmatizzare questa evenienza L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari*, cit., p. 565, i quali, a più riprese, sottolineano come «si potrebbe ragionevolmente garantire più spazio al singolo parlamentare, al di là dell'appartenenza al gruppo, senza incidere sulla organizzazione dei lavori» e, ancora, «la riduzione del numero complessivo dei gruppi parlamentari, che potrebbe (...) realizzarsi *per inerzia*, in assenza di una modifica dei Regolamenti vigenti, si presterebbe perciò ad essere ragionevolmente accompagnata da un rafforzamento del ruolo del singolo parlamentare».

<sup>109</sup> Potere sostitutivo che, a sua volta, non è esente da rilievi di criticità. All'interno di un discorso di più ampio respiro, incentrato sulla configurabilità di diritti del singolo parlamentare che si ricollegano alla funzione rappresentativa e/o alle norme regolamentari, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 287, nota 127, ha evidenziato «come nella dottrina tedesca il potere di “revoca” dei parlamentari dalle commissioni ad opera dei gruppi (...) sia stato talvolta definito una forma mascherata di mandato imperativo, contraria alla Costituzione (...) Va però detto che non è il potere di revoca o sostituzione in quanto tale a presentarsi lesivo delle attribuzioni del singolo parlamentare, ma un suo possibile uso arbitrario o sanzionatorio».

Per esempio, ferma restando la riduzione del numero complessivo delle commissioni permanenti mediante accorpamento e/o fusione, ovvero la loro presenza in numero diverso all'interno delle due Camere<sup>110</sup>, l'estensione della regola di cui all'art. 21, co. 2 Reg. Sen. anche al Regolamento della Camera potrebbe, inoltre, assicurare la presenza di un componente per ciascun gruppo in ogni commissione<sup>111</sup>, all'interno della quale, poi, senza ricorrere alla regola del voto ponderato, si potrebbe, così come accade per la formazione dell'Ufficio di Presidenza<sup>112</sup>, ristabilire la rappresentanza proporzionale dei gruppi medesimi mediante l'aggiunta di ulteriori membri chiamati a rappresentare quelli più numerosi. A ben vedere, in tal modo non verrebbe alterato, quanto meno in misura significativa, il rapporto di proporzionalità tra gruppi e commissioni, dal momento che tutti i gruppi verrebbero rappresentati almeno da un proprio esponente e, a partire da questa unità rappresentativa "comune", si procederebbe a ricostruire, per quanto possibile in base alla composizione numerica delle Camere, la proporzionalità tra i vari gruppi. Del resto, tanto la Costituzione, quanto i Regolamenti parlamentari, non hanno stabilito un numero fisso di componenti delle commissioni.

Si tratta, in ogni caso, di una soluzione che risulta direttamente correlata tanto alla riduzione del numero complessivo delle commissioni, quanto alla riduzione e/o eliminazione del requisito numerico fissato per la costituzione di un gruppo, nonché all'estensione generalizzata della regola di cui all'art. 21, co. 2 Reg. Sen. Inoltre, se anche tali difficoltà dovessero essere superate, una simile strategia d'intervento sconterebbe comunque il rischio di una paralisi dei lavori

---

<sup>110</sup> Soluzione, questa, ritenuta invero non problematica da B. CARAVITA, *I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario*, in *Federalismi.it*, 23 settembre 2020, p. VII.

<sup>111</sup> Auspica la presenza di ogni gruppo in ciascuna commissione anche N. FUCCARO, *L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi e le prospettive di riforma regolamentare in materia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, p. 441. Tuttavia, sul punto, non, può essere sottaciuto l'ammonimento di C. FUSARO, *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 243, secondo il quale «va respinta l'equazione: in nome della rappresentatività tutti i partiti devono poter entrare in Parlamento, tutti devono poter formare un gruppo e tutti i gruppi devono essere in tutte le Commissioni e le Commissioni devono essere tante!».

<sup>112</sup> Il riferimento è agli artt. 5 Reg. Cam. e 5 Reg. Sen., quest'ultimo oggetto di numerose modifiche nel corso degli anni proprio al fine di garantire un soddisfacente equilibrio tra proporzionalità e rappresentatività nella determinazione del numero dei segretari. Equilibrio raggiunto, in entrambi i rami del Parlamento, attraverso la garanzia della rappresentanza, all'interno dell'Ufficio di Presidenza, di tutti i gruppi parlamentari, con la possibilità di aumentarne il numero per ristabilire, il più possibile, la proporzionalità rispetto alla composizione dell'Assemblea.

parlamentari, lì dove, come già accaduto in passato con riferimento specifico alla composizione della Giunta per il regolamento del Senato, l'integrazione di ulteriori membri al fine di riequilibrare il rapporto maggioranza-opposizione, senza sacrificare la rappresentatività di ciascun gruppo, finisca per alterare il suddetto equilibrio, ingenerando possibili disallineamenti fra composizione del *plenum* assembleare e formazione interna delle commissioni medesime.

#### 4.1 L'intervento sugli organi bicamerali

Altra ipotesi di intervento prefigurata è quella preordinata ad un rafforzamento degli organi bicamerali e, tra questi, proprio delle commissioni parlamentari c.d. miste. In effetti, diverse circostanze parrebbero deporre favorevolmente verso l'implementazione del sistema delle commissioni bicamerali<sup>113</sup>: dalla possibilità di meglio garantire, attraverso il relativo atto istitutivo, un più sicuro equilibrio tra la regola della stretta proporzionalità rispetto ai gruppi ed il criterio della rappresentatività di tutte le forze politiche, al probabile effetto positivo che, a fronte della riduzione del numero degli eletti, un sistema di commissioni bicamerali potrebbe avere in termini di incidenza rispetto all'attività parlamentare di controllo e di indirizzo nei confronti dell'Esecutivo<sup>114</sup>, anche per quel che concerne la gestione dei fondi europei del c.d. *Next Generation EU*. Sul punto, infatti, proprio il ricorso a commissioni bicamerali dalla composizione paritaria maggioranza-opposizione, magari integrata dalla partecipazione di esperti, potrebbe ridare linfa e centralità all'organo parlamentare, scongiurando la proliferazione di *task force* di nomina governativa<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> La cui esperienza è stata definita come «la più “sconvolgente” rispetto alla configurazione tradizionale del nostro regime parlamentare e, nello stesso tempo, è quella sulla quale la nostra Costituzione dice di meno e lascia, comunque, maggiori spazi di libertà all'interprete». Così, A. BALDASSARRE, *Esperienze e prospettive delle Commissioni bicamerali*, in AA. VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., p. 156.

<sup>114</sup> In tal senso, cfr. F. NERI, *Le commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, p. 511.

<sup>115</sup> Ricorso a commissioni bicamerali dalla composizione paritaria maggioranza-opposizione, sul modello del COPASIR, che avrebbe potuto per di più caratterizzare la fase di elaborazione dei D.P.C.M. che, a partire dallo scorso febbraio, hanno limitato, in misura significativa, una serie di libertà fondamentali dei cittadini. In tal modo, infatti, senza poter qui dilungarsi in argomentazioni che finirebbero per spostare il fulcro dell'analisi, si sarebbe potuta scongiurare la grave estromissione del Parlamento, poi concretamente realizzatasi, con evidenti ripercussioni (distorsive) sul sistema delle fonti del diritto. In tal senso, al fine non tanto di «inseguire i DPCM, ma di *prevenirli*, ovvero sia di prevedere una sede istituzionale idonea a discuterne in via preventiva, vista la loro ipotizzabile numerosità anche per il prossimo futuro», L. LONGHI, *Audizione del 17 novembre 2020 sull'atto n. 588 (istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza*

Per poter funzionare, tuttavia, il sistema delle commissioni bicamerali sembrerebbe necessitare di un ponderato intervento riformatore, atteso che l'attuale loro conformazione risulta difficilmente compatibile con la ridotta composizione numerica delle Camere. Sul punto, è stata recentemente prospettata «una drastica riduzione dei componenti degli organi bicamerali, alcuni dei quali, in ipotesi, potrebbero essere composti, in particolare se chiamati a svolgere funzioni di controllo, anche da un numero limitatissimo di membri. Ad esempio, ove rispondessero a compiti conoscitivi delimitati, si potrebbero fors'anche immaginare organi composti da due soli parlamentari (uno di maggioranza e uno di opposizione); oppure si potrebbe ipotizzare una composizione di taluni organi bicamerali pari a un parlamentare per gruppo. Lasciando poi l'esercizio delle funzioni decisionali a sedi maggiormente rappresentative»<sup>116</sup>. Un rafforzamento delle commissioni bicamerali potrebbe, in effetti, meglio inserirsi all'interno di un assetto parlamentare maggiormente orientato verso un bicameralismo più omogeneo<sup>117</sup>, in cui diverse altre funzioni potrebbero essere assegnate ad organi collegiali bicamerali<sup>118</sup>: per esempio, le funzioni europee e quelle di indirizzo e di

---

*epidemiologica da COVID-19) – Commissione 1° Affari Costituzionali, in Osservatorio Costituzionale AIC, n. 1/2021, p. 4, osserva che «Una Commissione bicamerale ad hoc per l'emergenza assolverebbe alla funzione di pronunciarsi in via preventiva sugli schemi di tali decreti, limitando, in larga parte, gli elementi di debolezza denunciati dalla dottrina sin dalla loro prima adozione in febbraio», rispondendo, inoltre, «a quei bisogni conoscitivi lamentati a più riprese dai parlamentari e dall'opinione pubblica, mirando a ripristinare la trasparenza sui vari aspetti della crisi rimasti opachi in questi mesi». Del resto, A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, cit., pp. 65-66, nell'alveo di un'ottimale gestione – anzi, sarebbe meglio dire «ricostruzione» – post pandemica, invita ad «istituire commissioni bicamerali guidate da personalità parlamentari di intesa *bipartisan*, per controllare i tre grandi nodi del “contratto sociale” su cui si svolgerà il confronto con il Governo: gli investimenti, la semplificazione amministrativa, i nodi e i tempi dell'intervento pubblico nell'economia».*

<sup>116</sup> N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 339.

<sup>117</sup> In questo orizzonte prospettico, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1986, p. 387, sottolinea come le commissioni bicamerali «si pongono tutte come espressione del superamento del rigido dualismo Camera-Senato e come articolazioni dell'organo complesso Parlamento, in materie per le quali la necessità della garanzia della doppia decisione non esiste ed è più forte l'esigenza di un univoco esercizio del potere parlamentare. Da questo punto di vista, la loro più esatta denominazione è quella di “Commissioni parlamentari”, invece che bicamerali, a sottolineare che non si tratta di giustapposizione di soggetti appartenenti a due organi diversi».

<sup>118</sup> Sul punto, M. CALAMO SPECCHIA, *Il “taglio” dei parlamentari e il fine della “quality over quantity”: tanto rumore per nulla?*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, n. 1/2020, p. 23, nota 33, suggerisce la possibilità di adottare una soluzione simile a quella

controllo parlamentare sulla finanza pubblica<sup>119</sup>. In effetti, ciò consentirebbe di soddisfare quella «pressante esigenza costituzionale di omogeneizzazione giuridico-istituzionale delle due Camere», da ricercare non solo attraverso una formula elettorale di tipo proporzionale, ma anche «mediante la costruzione di procedimenti e di amministrazioni bicamerali»<sup>120</sup>.

Il possibile rafforzamento delle commissioni bicamerali risulterebbe ancor più opportuno soprattutto con riferimento all'unica tra queste ad essere stata oggetto di espressa costituzionalizzazione: la commissione bicamerale per le questioni regionali (art. 126 Cost.), la cui concreta operatività risulta ancora limitata dalla mancata attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, mediante il quale si disponeva l'integrazione della relativa composizione con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. Commissione bicamerale, quella per le questioni regionali, che potrebbe fungere da fondamentale strumento di razionalizzazione e di normalizzazione dei rapporti Stato-Regioni, fortemente provati dalla recente crisi pandemica da Covid-19.

## 5. Fattori di crisi del sistema delle commissioni permanenti

Per tutte le ragioni sin qui esposte, il sistema delle commissioni permanenti pare andare incontro ad un probabile ripensamento<sup>121</sup>. Presumibilmente, la riduzione

---

prevista dalla Costituzione francese, secondo la quale «tutti i disegni o proposte di legge nascono bicamerali e solo successivamente alle prime due letture da parte delle due camere si procede all'attivazione di una commissione mista paritetica (prevista anche in Germania, Belgio, Stati Uniti) che ha il compito di elaborare un testo congiunto che sarà approvato in via definitiva dalla camera bassa. Un istituto del genere è agevolmente prevedibile dai regolamenti parlamentari che già disciplinano le commissioni legislative, considerato che l'art. 70 della Costituzione stabilisce che la funzione legislativa è esercitata collettivamente delle due camere, lasciando l'integrale disciplina tecnico-procedimentale alla fonte regolamentare».

<sup>119</sup> N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 340.

<sup>120</sup> N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari*, cit., pp. 7-8.

<sup>121</sup> È questa la medesima conclusione cui giunge C. FASONE, *Le commissioni parlamentari nella gestione della crisi pandemica*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, il Filangieri, Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, 2020, pp. 59 ss. D'altronde, come ha rilevato L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 138, «La riduzione del numero dei parlamentari costituisce (...) una *scossa tellurica* sul sistema delle Commissioni permanenti che avrà bisogno di essere profondamente ripensato. Passaggio ineludibile è ridefinire il numero complessivo delle Commissioni permanenti (in riduzione), al fine di consentire un numero adeguato di commissari, valorizzando i risultati dell'esperienza già assai diffusa delle Commissioni riunite e, ove possibile, delle Commissioni congiunte fra Camera e Senato; i criteri di indicazione dei

del numero dei parlamentari potrebbe aver soltanto amplificato alcune disfunzionalità che, già da tempo, caratterizzavano l'articolazione policentrica del Parlamento. Infatti, benché chiamate ad intervenire in via necessaria nel procedimento legislativo<sup>122</sup>, in funzione istruttoria ovvero in sede deliberante o redigente, le commissioni permanenti hanno conosciuto un progressivo declino funzionale con la svolta maggioritaria del 1993, la quale, quasi per eterogenesi dei fini, ha introdotto una certa instabilità nel quadro politico-parlamentare. Instabilità che, a sua volta, ha reso di fatto molto più difficile raggiungere, già in commissione, soluzioni di tipo consociativo tali da rendere, in un certo senso, ridondante l'esame in assemblea.

Da un lato, l'apporto istruttorio fornito da questi organi collegiali ristretti si è rivelato spesso insoddisfacente, stante anche il crescente livello di tecnicità e di specializzazione oggi richiesto a leggi chiamate ad incidere su problemi di vasta portata. Senza poter qui adeguatamente affrontare le problematiche procedurali sottese al c.d. contingentamento dei tempi caratterizzante l'attività delle commissioni in sede referente, neppure l'espressa formalizzazione di una vera e propria "riserva temporale" dei lavori in commissione (*ex art. 53, c.2 Reg. Sen.*) è riuscita ad elevare il grado di tecnicismo sinora garantito dall'esame in sede parlamentare, parso ben lontano dagli standard richiesti dall'evoluzione socioeconomica<sup>123</sup>.

---

membri da parte dei gruppi parlamentari; le modalità di organizzazione dei lavori, in relazione al rinnovato assetto».

<sup>122</sup> Così come accade nel solo ordinamento finlandese, il cui art. 40 Cost. prescrive che "Le proposte del Governo, le iniziative di singoli Rappresentanti, le relazioni sottoposte al Parlamento ed altri oggetti previsti dalla Costituzione o dal Regolamento parlamentare, devono essere istruiti dalle Commissioni prima di essere presi in esame dal Parlamento in seduta plenaria".

<sup>123</sup> Pregnante e puntuale la riflessione, sul punto, di G. SARTORI, *Elementi di politica*, cit., p. 221, il quale osserva: «I dati convergono nell'indicare che nel parlamento italiano il problema della specializzazione non è avvertito. Al qual proposito si deve ancora tener presente la "psicologia ministeriale" del nostro parlamento. Non si diventa ministri perché specialisti; semmai perché versatili. Altrimenti dicendo, la prospettiva ministeriale ingenera, anche se inconsciamente, una tendenza a coltivare non la competenza ma la duttilità. È chiaro che ogni partito ha interesse ad avere in commissione un suo rappresentante stabile, che sia appunto il suo esperto in un certo settore di problemi. È altresì chiaro che taluni deputati hanno una loro vocazione, e che si fanno destinare a una data commissione con il ferreo intendimento di restarci. Tuttavia il grosso dei deputati non sembra tenere affatto alla permanenza in una stessa commissione, o comunque non sembra attribuire alcuna importanza alla cosa. Ma se così è, allora l'aspetto saliente della professionalizzazione del nostro universo parlamentare non è quello *funzionale* (del

Dall'altro lato, nonostante il tentativo di rivitalizzazione effettuato in occasione della modifica del Regolamento del Senato del 20 dicembre 2017<sup>124</sup>, la sede deliberante e quella redigente hanno conosciuto una significativa riduzione del proprio tasso di incidenza sulla complessiva produzione normativa<sup>125</sup>. Per quel che specificamente concerne la sede deliberante, la causa di un siffatto ridimensionamento funzionale sembra da ricercare nell'aumento della produzione legislativa riservata dalla Costituzione alla sede assembleare (*ex art. 72, co. 4*), oltrech  nella torsione in senso maggioritario della forma di governo, prima funzionante secondo il c.d. modello consociativo<sup>126</sup>. A ci  si aggiungano la

---

parlamentare inteso come esperto, o comunque come persona che, professionalizzandosi, accumula esperienze), ma quello dell'*assenza di professione alternativa*».

<sup>124</sup> Il cui obiettivo principale   stato, probabilmente, «quello di velocizzare i tempi di approvazione delle proposte di legge, riservando all'Assemblea l'esame di quelle che presentino maggiore rilevanza dal punto di vista politico-istituzionale». Cos , G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicit  del bicameralismo italiano*, cit., p. 75.

<sup>125</sup> A tal proposito,   opportuno analizzare i dati forniti dal Senato della Repubblica in relazione alle "Statistiche sull'attivit  legislativa" della XVIII Legislatura (a partire dal 23 marzo 2018): su un totale di 215 D.D.L. approvati, ben 207 sono stati approvati in assemblea e soltanto 8 in commissione in sede deliberante. La tendenza non si inverte, anzi, si rafforza, per quel che concerne la Camera dei deputati: a fronte di 226 D.D.L. approvati a partire dall'inizio della XVIII Legislatura, solo 5 hanno concluso il proprio *iter* in commissioni in sede deliberante e ben 221 sono stati invece approvati dall'assemblea. Per un'analisi pi  ampia delle statistiche sull'attivit  legislativa si rinvia al seguente link: [www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Stato//DDLApprovati.html](http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Stato//DDLApprovati.html) per l'attivit  legislativa del Senato, e [www.camera.it/leg18/564?tiposezione=A&sezione=3&tabella=A\\_3\\_2\\_1](http://www.camera.it/leg18/564?tiposezione=A&sezione=3&tabella=A_3_2_1) per la Camera dei deputati. Per un approfondito esame sulla progressiva riduzione del ricorso alla sede deliberante, con specifico riferimento alla XVII Legislatura, cfr. il contributo di G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII Legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2018, spec. pp. 6-10. Sulla mancata valorizzazione della sede deliberante e redigente, nonostante la riforma del Regolamento del Senato del 2017, si sofferma anche C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra XVII e XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, spec. pp. 81-85.

<sup>126</sup> Modello, quest'ultimo, la cui implementazione risultava in un certo senso necessitata al fine di garantire la «stabilit  del sistema, compensativa degli effetti di instabilit  indotti dalla *conventio (ad excludendum, n.d.r.)*, non dunque vizio nell'applicazione del modello della forma di governo». Cos , S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralit  del Parlamento dall'unit  nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 401. Sul punto, P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia*, cit., p. 594, ha evidenziato come la riforma dei Regolamenti parlamentari del 1971 si sia tradotta nell'espressa codificazione della «prassi consociativa che si era venuta

stabilizzazione del ricorso massiccio, da parte dell'Esecutivo, alla decretazione d'urgenza e l'abuso dell'apposizione della questione di fiducia sui maxiemendamenti governativi presentati in sede di conversione dei decreti-legge. Elementi, questi ultimi, che hanno ulteriormente concorso a ridimensionare, sino quasi a neutralizzare, i vantaggi legati al decentramento dell'attività parlamentare nelle commissioni permanenti e, per questa via, a porre significativi dubbi sull'attuale operatività del fenomeno descritto dall'evocativa formula del c.d. «Parlamento in Commissione»<sup>127</sup>.

La crisi dell'attività in sede deliberante, strettamente legata all'elevata conflittualità politica caratterizzante le più recenti Legislature, si è poi riverberata anche sull'attività in sede redigente che, nonostante un primo incoraggiante riscontro – nel solo Senato – in ordine all'assegnazione dei disegni di legge, ha poi registrato «frequenti trasferimenti» alla sede referente, «nella maggior parte dei casi dovuti all'esercizio della facoltà di rimessione all'organo plenario»; trasferimenti che «evidenziano i persistenti limiti strutturali di un *iter* la cui percorribilità continua a esigere un consenso assai ampio, il quale, fatta eccezione per un ristretto numero di testi di natura tecnica o *bipartisan*, non è affatto agevole da coagulare»<sup>128</sup>.

---

formando in Parlamento», la quale, a sua volta, «costituiva la strada maestra, se non obbligata, per saldare l'attività del Parlamento a quella svolta dall'Assemblea costituente, per ritrovarne lo spirito collaborativo e assicurare così funzionalità a una forma di governo, altrimenti forse destinata alla paralisi o comunque a una vita fragile e precaria». Nello stesso senso, parla di vera e propria «consacrazione della consociazione», implementata dalla riforma regolamentare del 1971, V. LIPPOLIS, *Partiti, maggioranza, opposizione*, Jovene, Napoli, 2007, p. 120.

<sup>127</sup> È questa, com'è noto, la formula utilizzata da L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, cit., pp. 42 ss., per sottolineare la centralità dell'attività delle Commissioni durante i primi anni di vigenza della Costituzione del '48. Tuttavia, al decentramento dell'attività legislativa veniva rivolta la critica, per certi versi anche ingenerosa, di fungere da fucina di "leggine", dal contenuto eccessivamente frastagliato e rispondenti a mere finalità particolaristiche. In tal senso, su tutti, si veda A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di Comunità, Milano, 1975, pp. 29 ss.

<sup>128</sup> A. FIORENTINO, *La "scoperta" dei procedimenti legislativi semi-decentrati: la nuova disciplina della sede redigente al Senato e l'introduzione della procédure de législation en commission in Francia*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2020, p. 18. Su un piano più generale, G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano*, cit., pp. 77-78, afferma, sulla base dei dati statistici inerenti al procedimento legislativo, che sussistono «dubbi legati alla generalizzazione delle sedi decentrate: essa infatti deve essere apprezzata alla luce della *ratio* dell'art. 72 Cost., che sembra qualificarle come eccezioni rispetto alla regola, data dal procedimento in sede referente». Invero, la sede redigente, in concomitanza con l'incidenza della pandemia da Covid-19 sulle procedure parlamentari, è

Più in generale, il progressivo ridimensionamento funzionale del sistema delle commissioni permanenti si inserisce in un contesto di perdurante crisi dei partiti politici, sempre più incapaci di adempiere quel ruolo di cinghia di trasmissione tra le istanze provenienti dalla società civile e la relativa traduzione in effettivi provvedimenti legislativi<sup>129</sup>, tanto da spingere Vezio Crisafulli, ormai alcuni anni or sono, a parlare di un vero e proprio «divorzio, tante volte deplorato, che va delineandosi tra società civile e società politica»<sup>130</sup>. La ridotta capacità di mediazione dei partiti<sup>131</sup> e, di riflesso, del Parlamento ha contribuito, così, ad

---

sembrata, da più punti di vista, maggiormente funzionale rispetto a quella deliberante ed a quella referente, soprattutto per quel che concerne la conversione dei decreti-legge (rispetto a quella deliberante). Il punto è affrontato da N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, cit., spec. pp. 154-155.

<sup>129</sup> Crisi di una certa qual importanza, atteso che «in un sistema caratterizzato da un pluralismo politico forse eccessivo e dalla impossibilità di raggiungere un assetto bipolare, soltanto attraverso la valorizzazione dei partiti, secondo l'impianto costituzionale, si può garantire la effettività della rappresentanza». Così, A.M. NICO, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici*, cit., p. 7. Sul punto, M. LUCIANI, *Il parlamento negli anni Novanta*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 422, ha evidenziato che la «la crisi del sistema dei partiti (...) ha comportato la parallela crisi del luogo in cui essi erano visibili nella loro veste istituzionale. È proprio la delegittimazione dei partiti che ha portato all'apertura della discussione sulla legittimazione del Parlamento»

<sup>130</sup>V. CRISAFULLI, *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 226, il quale concludeva, poi, significativamente (e quasi profeticamente): «E non è un caso, ma costituisce un sintomo di notevole gravità, che da qualche parte, nella pubblicistica contemporanea, si senta proclamare o vagheggiare il "tramonto" della politica ed il sorgere di una società tecnocratica, che vedrebbe affiancati, nell'esercizio del potere, agli specialisti di ogni specializzazione, gli specialisti dell'"interesse generale" (come se ciò non suonasse palesemente come contraddizione in termini)». Il rapporto tra società civile e società politica si è fatto, soprattutto negli ultimi tempi, alquanto complesso e problematico, concretizzandosi in una situazione di polarizzazione che mette sempre più in discussione i principi fondamentali su cui si reggono le moderne democrazie rappresentative. In questo senso, all'interno di un'analisi raffinata ed innovativa, ma non esente da alcuni profili di criticità, P. ROSANVALLON (2006), *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, II ed., Castelvecchi, Roma, p. 2017, utilizza l'evocativa espressione di «democrazia impolitica», intesa come principale manifestazione di degenerazione e di crisi della c.d. «democrazia della sfiducia».

<sup>131</sup> Su cui, cfr. le sempre attuali riflessioni di L. ELIA, *La mediazione politica. Riflessioni sulla situazione italiana (1986)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2011, pp. 2599-2611, il quale, a più riprese, metteva in guardia contro il rischio della «occupazione impropria» delle istituzioni statali da parte dei partiti politici. Il tema è al centro anche delle riflessioni di M. DELLA MORTE, *La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo*, in

approfondire l'«*entropia rappresentativa*»<sup>132</sup>, ossia la frattura sussistente tra le aspettative dei cittadini e le scelte adottate dagli organi di indirizzo politico<sup>133</sup>, rafforzando quella retorica populista che ha fermamente sostenuto la riduzione del numero dei parlamentari<sup>134</sup>. Per di più, la recente crisi pandemica da Covid-19 ha

---

*Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, Parte III, pp. 103 ss., secondo cui «Mediazione e compromesso non costituiscono più parole chiave del lessico democratico-rappresentativo perché lo scopo principale è oggi quello di mantenere apertissime le divisioni, tanto prima che durante la discussione parlamentare. L'obiettivo, diversamente rispetto al passato, non è infatti più quello di giungere ad una sintesi (prima, nel corso o addirittura dopo il confronto in Parlamento), ad una soluzione condivisa o, comunque, meno divisiva possibile, o di fornire – per diverso aspetto – *forma politica* ad una pluralità disorganizzata» (p. 111).

<sup>132</sup> S'intende qui richiamare l'evocativa formula utilizzata da P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia*, cit., p. 32, con riferimento al «degradarsi del rapporto tra eletti ed elettori», tale da rinfocolare la «vigilanza del popolo-controllore (...) come il miglior antidoto alle disfunzioni istituzionali».

<sup>133</sup> A tal proposito, già T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 149 aveva significativamente evidenziato che «il principio della sovranità popolare viene fatto salvo (e, conseguentemente, il carattere democratico dell'ordinamento assicurato) nella misura in cui sia normativamente previsto un sistema di istituti e di garanzie idoneo a dare un congruo affidamento di conformità dell'azione di governo alle esigenze del popolo. Un sistema di tal genere dovrà sia prevedere un decentramento dell'autorità diretto a dotare le collettività locali di un potere di decisione che consenta loro di regolare autonomamente i propri interessi, sia assicurare alle formazioni sociali intermedie ed ai singoli cittadini gli strumenti giuridici affinché essi possano rilevare, elaborare e “rappresentare” la loro visione della realtà sociale. Sul piano dello Stato-governo, inoltre, occorrerà ce la graduazione e la composizione degli interessi avvengano secondo procedure che garantiscano la prevalenza di quelli generali su quelli settoriali od individuali (nel caso in cui non siano conciliabili), di modo che la pluralità si ricomponga in unità ed i due momenti della conoscenza, quale espressione della libertà, e della volizione, quale espressione dell'autorità, possano armonicamente coesistere ed esaurire gli aspetti formali e sostanziali dell'indirizzo politico».

<sup>134</sup> In questo orizzonte prospettico, A. MORELLI, *Referendum e visioni della democrazia*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2020, sostiene che «un taglio così drastico» del numero dei parlamentari sia «coerente, a ben vedere, soltanto con alcune visioni della democrazia: (...) 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». Ritiene che «la revisione costituzionale è sembrata animata da un proposito meramente “punitivo” nei confronti dei parlamentari», F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, p. 520, la quale rinviene proprio nella recente modifica costituzionale l'occasione per un'ampia argomentazione teorica sul rapporto tra democrazia e rappresentanza, per come esso viene oggi inciso dalle istanze

evidenziato, ancora una volta, lo squilibrio istituzionale cui da tempo è incorsa la nostra forma di governo parlamentare, con l'Esecutivo auto-elevatosi a vero e proprio «signore delle fonti»<sup>135</sup>. È per i motivi appena esposti che, in uno scenario politico tanto frammentato e distante da logiche di funzionamento di tipo consociativo, la ricerca di un ancestrale equilibrio tra i meccanismi parlamentari della mediazione e della discussione con l'esigenza, sempre più avvertita, di produrre decisioni in tempi rapidi e con metodi improntati alla razionalità<sup>136</sup>,

---

c.d. populiste. Secondo F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino, 2020, p. 61, quella poi confermata dal corpo elettorale, sarebbe una riforma «che accentua la connotazione oligarchica del sistema costituzionale. Altro che “uno vale uno”! Se quello fosse davvero l'obiettivo, i parlamentari dovrebbero aumentare, non diminuire...». Tuttavia, il fenomeno che prende il nome di “populismo” è, nelle sue plurime manifestazioni, estremamente complesso e, come tale, esso si presta a differenti ricostruzioni teoriche, non sempre concordanti fra loro. In questo senso, A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, ES, Napoli, 2020, invita a riflettere sul nesso che lega l'affermazione della retorica populista e la crisi della democrazia rappresentativa: non è stata la prima a determinare la seconda, ma, al contrario, le istanze populiste hanno sfruttato le debolezze intrinseche della democrazia rappresentativa, disintegrando i vincoli di rappresentanza e dismettendo la mediazione partitica. In particolare, secondo l'Autore, il populismo, «quale fenomeno magmatico e *informe*» (p. 49), «nelle sue pluriformi variabili, non si comprende se non si accetta di *fotografare* l'ampliamento delle forme di partecipazione, con i loro pregi e difetti, che incidono sulle relazioni che costituiscono il filo rosso popolo, territorio, governo e sul rapporto sovranità popolare-rappresentanza» (p. 52). Invero, allorché si discetta di istituzioni rappresentative, tasso di democraticità di un ordinamento, “crisi della rappresentanza”, il rischio di farsi epigoni di un modello, quello della democrazia rappresentativa appunto, troppo spesso idealizzato, è alto. Sul punto, si rinvia alla raffinata ricostruzione di A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, pp. 59 ss.

<sup>135</sup> Per riprendere il titolo di un pregnante contributo di M. CARTABIA, *Il Governo “signore delle fonti”?*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, IX-XIII. A tal proposito, S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020, p. 717 ha evidenziato come «Lo stress test dell'emergenza pandemica ha impietosamente manifestato ed aggravato la preesistente debolezza e marginalità del Parlamento»

<sup>136</sup> Esigenze, queste, iscritte nel patrimonio genetico del costituzionalismo liberal-rappresentativo. Sul punto, si vedano le riflessioni di G. GUAZZALOCA, *La fondazione del costituzionalismo liberale 1870-1900*, in P. POMBENI (a cura di), *Storia dei partiti italiani*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 54. Sulla razionalità della decisione, con specifico riferimento alla “nuova” composizione delle Camere, scaturente dalla modifica costituzionale confermata dal corpo elettorale in sede referendaria lo scorso 20-21 settembre, cfr. altresì le riflessioni di V. BALDINI, *Riduzione del numero dei parlamentari, democrazia di decisione, dinamiche del politico. Un'analisi critica della semplificazione strutturale delle assemblee*

sembra rimettere in discussione l'intero assetto del sistema delle commissioni permanenti, soprattutto di quelle dotate di potestà legislativa.

Se così è, la necessità di predisporre strumenti procedurali in grado di fronteggiare le conseguenze sui lavori parlamentari derivanti dall'emergenza pandemica da Covid-19<sup>137</sup> potrebbe, invero, aver aperto una «forse irripetibile finestra di opportunità»<sup>138</sup> per ripensare la struttura ed il funzionamento dell'attuale sistema delle commissioni<sup>139</sup>, le quali, nonostante i rilevati profili di criticità, si sono rivelate, durante la prima fase dell'emergenza sanitaria, uno strumento operativo maggiormente idoneo, rispetto all'assemblea, a garantire lo svolgimento in sicurezza di una parte dei lavori parlamentari. Da questa angolazione, l'ampia maggioranza parlamentare di cui parrebbe godere il nuovo Governo Draghi potrebbe, di fatto, consentire una riforma coordinata dei

---

*rappresentative...*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, p. 1664, il quale sottolinea che «la razionalità della decisione, come esito della razionalizzazione del processo politico non attiene unicamente all'integrità di svolgimento delle fasi procedurali ma postula la congruità (anche di tipo strutturale) degli elementi (*rectius*: dei soggetti) che intervengono nella procedura. Una struttura parlamentare ridotta nel numero dei rappresentanti può rappresentare un vizio di premessa che finisce per eludere l'obiettivo della razionalizzazione del confronto politico e portare, così, ad una decisione tutt'altro che razionale».

<sup>137</sup> Emergenza che, come ha sottolineato N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, cit., p. 145, ha reso «tutt'altro che scontato riunire tutti assieme, nella medesima aula, in un'assemblea, centinaia di rappresentanti dell'intera nazione, chiamati a confrontarsi, formalmente e informalmente, per dare luogo a un processo deliberativo pluralistico – pubblico e trasparente nelle sue fasi essenziali – nel cui esito tutti i cittadini possano riconoscersi, almeno di avere avuto una *chance* di prendervi parte, ancorché in forma indiretta».

<sup>138</sup> N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve fare)*, cit., p. 4.

<sup>139</sup> Sul punto, è doveroso evidenziare come A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, cit., pp. 68 ss., abbia puntualizzato che proprio sulle commissioni parlamentari potrebbe innestarsi un innovativo «progetto regolamentare di cambiamento: un più articolato esercizio del singolo mandato parlamentare, delle funzioni *del* parlamentare». Ossia, «Nell'alternanza fra compresenza fisica nell'assemblea – irrinunciabile per l'intersezione dei molteplici rapporti in cui la rappresentanza si verifica e vive, indispensabile nella fase del voto: personale e libero, quale non potrebbe essere da lontano – e presenza da remoto dovrebbe esser codificato il mandato parlamentare dei tempi nuovi. La cesura di modi tra procedimenti conoscitivi, terreno propizio al digitale, e procedimenti deliberativi con l'irrinunciabile contraddittorio, dovrebbero esserne il canone principale».

Regolamenti parlamentari, da realizzarsi in attuazione di un indirizzo quanto più possibile condiviso tra raggruppamenti politici di diversa estrazione<sup>140</sup>.

### 5.1 La possibile riforma dell'attività istruttoria in commissione

Una prima «finestra di opportunità» si apre con riferimento all'attività istruttoria delle commissioni parlamentari.

In primo luogo, infatti, è doveroso evidenziare che l'attività delle commissioni in sede referente non incorre nella «strettoia» della necessaria applicazione della regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi: regola, quest'ultima, che l'art. 72, co. 3 Cost. detta con riferimento esclusivo alle commissioni in sede deliberante. Di conseguenza, le commissioni in sede referente (o consultiva) potrebbero essere formate secondo un criterio non necessariamente proporzionale: ciò consentirebbe, quindi, a tutti i gruppi politici di potersi partecipare, anche se da ciò ne derivasse una alterazione del rapporto di stretta proporzionalità. In questo orizzonte prospettico, è stata già avanzata la possibilità di formare commissioni dalla composizione paritaria maggioranza-opposizione<sup>141</sup>, come peraltro già accade per il Comitato della legislazione, al fine precipuo di consentire un esame il più approfondito possibile del testo legislativo e, non secondariamente, di ricercare già in commissione quelle «convergenze politiche che più difficilmente si potrebbero conseguire nel *plenum* delle Camere»<sup>142</sup>.

Tanto premesso, la riforma dell'attività istruttoria delle commissioni parlamentari potrebbe innanzitutto tradursi in una decisa «digitalizzazione» degli apparati e dei meccanismi di funzionamento delle sub-unità specializzate

---

<sup>140</sup> Circostanza, quest'ultima, la quale non deve tuttavia indurre a considerare riguadagnabile, con una certa sicumera ed in termini di concreta e rapida effettività, quella «convivenza di legittimazioni» tra forze politiche che, secondo un'autorevole dottrina, dovrebbe (anzi, deve) caratterizzare un ordinamento democratico pluralista. Il riferimento è, come facilmente intuibile, a G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 1987, p. 115.

<sup>141</sup> Il punto è stato ben rimarcato da N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve)*, cit., pp. 11-12, il quale, premesso che ad essere costituzionalizzato è stato «soltanto» il previo esame in commissione dei progetti di legge e la regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi nelle sole commissioni con poteri deliberanti e d'inchiesta, ha fatto notare che, per il resto, «i regolamenti parlamentari hanno campo sostanzialmente libero: potendo persino, per dire, senza con ciò porsi in contrasto con la Costituzione, spingersi ad abolire le commissioni permanenti e a dare origine a commissioni speciali composte in modo non proporzionale rispetto ai gruppi (che so, a composizione paritaria tra maggioranza e opposizioni; oppure a composizione limitata a un rappresentante per gruppo, con voto ponderato o senza), purché questi organi non esercitino poteri di inchiesta né poteri legislativi»

<sup>142</sup> G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo*, cit., p. 11.

caratterizzanti l'articolazione policentrica delle Camere. «Digitalizzazione» che, implementando «forme di lavoro “ibride”», consentirebbe «di completare, 50 anni dopo, la “rivoluzione conoscitiva” del 1971: quella che ha dotato il parlamento di strumenti relazionali innovativi, colmando il vuoto che si era fatto intorno ad esso, fin lì chiuso nel rigido rapporto bilaterale con il Governo»<sup>143</sup>.

Proprio nell'alveo della suddetta “rivoluzione conoscitiva”, la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe rappresentare l'occasione per rimeditare alcuni interventi già da tempo auspicati da una parte della dottrina. Richiamando, seppur soltanto sommariamente, una nota proposta kelseniana<sup>144</sup>, in vista di una effettiva «palingenesi»<sup>145</sup> del procedimento legislativo si potrebbe consentire l'intervento,

---

<sup>143</sup> È questo l'auspicio formulato da A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, cit., pp. 67-68. Per di più, come ha evidenziato N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, cit., p. 151, tale digitalizzazione, ad uno con «la (possibile) partecipazione (anche) “da remoto” ai procedimenti parlamentari», potrebbe disvelare un ulteriore effetto positivo, in quanto «la digitalizzazione dei procedimenti parlamentari, se ben concepita e implementata, può consentire di mostrare una dimensione più efficiente e più tempestiva dell'attività delle Camere, oltre a permettere di immaginare (...) inedite forme di partecipazione dei cittadini ai procedimenti medesimi». Profilo, quest'ultimo, espressamente affrontato da P. COSTANZO, *La “democrazia digitale” (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto Pubblico*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 71 ss. Una «riorganizzazione in chiave tecnologica delle procedure parlamentari», in grado di «fornire soluzioni rispetto ad alcuni problemi procedurali tutt'ora aperti», è auspicata anche da R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il “cantiere” delle riforme regolamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2020, pp. 187-192.

<sup>144</sup> Com'è noto, infatti, Hans Kelsen, discutendo della necessità di adeguare il diritto ad una realtà politica spesso profondamente distante dall'inquadramento “formale” fornito dai giuristi, nell'alveo dell'applicazione del principio di proporzionalità ha proposto «di non costringere i partiti a mandare in parlamento un certo numero, proporzionale alla rispettiva forza, di deputati individualmente determinati, che – sempre gli stessi – partecipino alla decisione di ogni più disparata questione, ma di lasciare ad essi la possibilità di delegare, a seconda delle esigenze connesse con la discussione e la deliberazione delle varie leggi, degli esperti scelti nel proprio seno, i quali partecipino di volta in volta alla decisione col numero di voti spettanti al partito secondo la proporzionale». Per un inquadramento delle problematiche qui sommariamente richiamate, non può che rinviarsi ad H. KELSEN, *La riforma del Parlamento*, in *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 92-93.

<sup>145</sup> A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 494, il quale, non a caso, sottolinea che il procedimento legislativo «così com'è, somiglia ad un ferro vecchio ed arrugginito».

proprio all'interno della fase istruttoria svolgentesi in commissione<sup>146</sup>, secondo crismi di trasparenza e pubblicità ancora assenti<sup>147</sup>, di formazioni sociali ed esperti<sup>148</sup>, dotati di una comprovata stabilità giuridica ed impegnati in attività del tutto “conformi a Costituzione”. In tal modo, attraverso la «massima espansione del principio della sovranità popolare, inteso come principio di partecipazione e di indirizzo diffuso (da parte di tutto il popolo, comunque organizzato) alla vita politica nazionale»<sup>149</sup>, le formazioni sociali saranno – come già sono – chiamate a “concorrere con metodo democratico”, accanto ai partiti stessi, alla

---

<sup>146</sup> Invero, è doveroso evidenziare come già oggi siano previsti degli strumenti di audizione delle formazioni sociali e delle categorie professionali di volta in volta interessate dalla legge in esame: dalla “regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati”, approvata nella seduta della Giunta per il Regolamento del 26 aprile 2016, alle “Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato” (2017); dal ricorso a vere e proprie indagini conoscitive effettuate dalle commissioni medesime, verosimilmente da implementare, alla pratica delle audizioni. Tuttavia, tali strumenti scontano una serie di limiti operativi, legati, soprattutto, alla loro mancata consacrazione nei Regolamenti parlamentari ed alla informalità che connota l’ausilio dei soggetti in questione. Profili di criticità, questi ultimi, soltanto parzialmente mitigati con riferimento all’eventuale intervento del CNEL, cristallizzato negli artt. 146 e 147 r.C. ma soppresso, con la riforma del 2017, per quel che riguarda il Regolamento del Senato.

<sup>147</sup> In tal senso, A.M. ACIERNO, *Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, p. 475, la quale, condivisibilmente, auspica «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».

<sup>148</sup> Così, A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stato costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, pp. 6-7, il quale sottolinea come «il metodo dell’apertura dei partiti alle formazioni sociali ed agli esperti ha (...) da (...) informare la “forma di governo” di ciascun partito; e richiede, poi, di riflettersi e riprodursi al piano dell’apparato e dei procedimenti, a partire ovviamente dalla sede parlamentare e dall’iter di formazione delle leggi».

<sup>149</sup> È questa la conclusione cui giunge S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., pp. 77-78, il quale, all’esito di una ricognizione di siffatte norme (sommariamente: artt. 1, 18, 21, 67, 75, 92, 95, 97, 98, 100 e 101 Cost.), ritiene che le stesse «non debb[ano] essere lette soltanto nella tradizionale ottica di limiti all’azione della politica e dello Stato, ma anche come l’indicazione della necessità di una partecipazione efficace ed obbligatoria di una pluralità di soggetti privati ed istituzionali al processo di formazione della volontà politica nazionale: processo al quale i partiti partecipano in maniera determinante ma non esclusiva».

determinazione della politica nazionale<sup>150</sup>, secondo una previsione costituzionale, quella di cui all'art. 49 Cost., che, come è stato autorevolmente evidenziato, si è troppo spesso tradotta in un «monopolio partitico della politica che ha causato alcuni gravi problemi sul terreno istituzionale»<sup>151</sup>.

Da questa angolazione, oltre ad accogliere l'invito di Mortati ad «integrare» la rappresentanza «in funzione di una più completa democrazia»<sup>152</sup>, verrebbe

---

<sup>150</sup> Come ha evidenziato A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stato costituzionali*, cit., p. 5, in vista del «recupero, almeno in una certa misura, della capacità di progettazione politica, può (...) essere battuta con profitto la via del “concorso” – come la stessa Carta costituzionale la chiama – dei partiti (non solo *inter se* ma anche) con altre formazioni sociali in vista dell'ottimale determinazione, alle condizioni consentite dal contesto, della “politica nazionale”».

<sup>151</sup> S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., p. 77. Alla stessa conclusione era già pervenuto, del resto, T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, in AA. VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, cit., pp. 533 ss., a detta del quale «L'articolo 49 della Costituzione non deve invece interpretarsi nel senso che il partito costituisce l'unico strumento mediante il quale il popolo partecipa al Governo dello Stato, poiché tale interpretazione contrasterebbe con i principi cui debbono ispirarsi i governi democratici e con la stessa linea indicata dalla Costituzione» (p. 536). Ed è proprio in questa direzione che, come puntualizzato da A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., p. 232, nota 51, e, più esaurientemente, 205-208, sembra essere orientato lo Statuto del gruppo parlamentare “Liberi e Uguali”, lì dove, all'art. 2, co. 3, prevede espressamente la possibilità di stabilire “rapporti di cooperazione e partecipazione con associazioni, centri di ricerca e movimenti e promuove forme di consultazione diretta dei cittadini”. D'altronde, su un piano più generale, P. ARDANT, *La rappresentanza e i partiti politici*, cit., p. 157, ha evidenziato che «La rappresentanza intrattiene con i partiti politici relazioni complesse, ambigue, necessarie, ma non caratterizzate dall'esclusività».

<sup>152</sup> Questo l'auspicio espresso, in Assemblea costituente, da Costantino Mortati, il quale, nel corso della seduta del 24 settembre 1946 della Seconda Sottocommissione, aveva avuto modo di sottolineare che «lo schieramento dei partiti non rappresenta tutta la realtà sociale». Come sottolineato da L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 338, il Mortati, già in quella sede, contrariamente ad una certa contraria convinzione, aveva inteso mettere «a nudo l'artificialità della rappresentanza politica intesa come rappresentanza unitaria e indifferenziata, dietro la quale si celano potenti realtà organizzate e carenza grave di partecipazione: è l'idea di una rappresentanza che si avvicini il più possibile a una democrazia integrale, la speranza di contribuire in tal modo alla “pacificazione sociale, perché con la rappresentanza integrale dei loro interessi le categorie stesse saranno sottratte al monopolio di alcuni partiti che non rappresentano le masse, ma solo determinati gruppi sociali, spesso assai ristretti” e si potrà arrivare a un “riavvicinamento sul piano parlamentare dei rispettivi punti di vista” (tra virgolette, le parole del Mortati in Assemblea costituente, n.d.r.)». Tuttavia, è doveroso evidenziare che l'impostazione mortatiana,

garantito, sin dal momento genetico, quell'indefettibile apporto professionale (o specialistico che dir si voglia)<sup>153</sup> che, poi, riveste un ruolo tanto centrale nel momento di applicazione della legge. A ben vedere, una siffatta possibilità di intervento troverebbe proprio nelle commissioni parlamentari «la sede tecnicamente più idonea: sia per una effettiva indipendenza del potere legislativo rispetto agli apparati del potere esecutivo, anche a garanzia dell'opposizione, che come tale non dispone degli strumenti informativi della maggioranza di governo»<sup>154</sup>. Del resto, lo stesso modello britannico delle *Standing Committees* suggerisce lo stretto legame tra attività in commissione ed apporto di competenze specifiche da parte di soggetti esterni rispetto al Parlamento, al fine di raccogliere il maggior numero possibile di dati ed informazioni sul progetto di legge all'esame dell'assemblea<sup>155</sup>.

---

almeno sotto alcuni aspetti, sembra riecheggiare vetuste schematizzazioni corporative, tanto da spingere l'on. Conti, relatore nella medesima seduta di martedì 24 settembre 1946, a definire la relativa proposta di una rappresentanza organica o degli interessi una proposta, appunto, che «non rappresenta nulla; è un'illusione, una finzione», salvo poi finire lui stesso, assieme a Luigi Einaudi, a proporre l'introduzione di una seconda Camera composta da rappresentanti regionali integrati da una certa quota di professori universitari e, più in generale, rappresentanze professionali. Per una ampia ricognizione del dibattito costituente sul punto si rinvia, oltretutto – naturalmente – ai resoconti stenografici della seduta del 24 settembre 1946, a L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., spec. pp. 336-347. L'auspicio mortatiano di strutturare un Senato rappresentativo delle «forze vive della Nazione» citi ripreso e meditato anche da A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, spec. pp. 2-6.

<sup>153</sup> Come ha sottolineato G. SARTORI, *Elementi di politica*, cit., p. 220, «Vero è che non è molto chiaro che cosa si debba intendere in politica per "esperto". Una competenza *ratione materiae*, cioè la effettiva conoscenza del contenuto dei problemi di cui il legislatore sia investito? Oppure un talento formale, quale la capacità di decidere, la rapidità di percezione, o un alto grado di abilità negoziale e transattiva? Non è nemmeno chiaro, d'altra parte, quali possano essere i criteri oggettivi che consentano di rilevare se la professionalizzazione implichi o meno una specializzazione. Queste difficoltà indubbiamente sussistono, ma non bisogna esagerarle cavandone un pretesto per eludere il problema».

<sup>154</sup> Così, con riferimento specifico alle c.d. procedure «conoscitive», G.F. CIAURRO, *Commissioni parlamentari*, cit., p. 9.

<sup>155</sup> Anche A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., p. 35, all'interno di un'argomentazione incentrata sulla esigenza di recuperare la centralità del Parlamento, inteso come luogo «del compromesso, del negoziato, del ripensamento grazie alla continuità degli organi rappresentativi, come pure del dialogo, del conflitto della sintesi», sottolinea la necessità «che tale organo sia in grado, e ne debba essere messo in condizione,

Sotto tale aspetto, l'intervento di esperti e formazioni sociali nel procedimento legislativo, peraltro già oggetto di un precedente tentativo di costituzionalizzazione<sup>156</sup> e sempre più al centro di rilevanti proposte di rigenerazione dei meccanismi decisionali delle coeve democrazie rappresentative<sup>157</sup>, potrebbe sortire un duplice benefico effetto sulla funzionalità

---

di esprimere un certo livello di specializzazione reso possibile dall'assunzione di decisioni da parte di collegi più limitati, quali le commissioni, specie se permanenti».

<sup>156</sup> Come è noto, infatti, il progetto di revisione costituzionale c.d. "Renzi-Boschi", poi respinto dal corpo elettorale nel *referendum* del 4 dicembre 2016, prevedeva una puntuale modifica dell'art. 71 Cost., volta ad introdurre "forme di consultazione, anche delle formazioni sociali", al fine di "favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche".

<sup>157</sup> Il riferimento è alla realtà, sempre più diffusa, delle *Citizens' Assembly*. Una delle prime e più importanti esperienze di *Citizens' Assembly* è stata quella della "*British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform*", la quale fu costituita nel 2004, mediante apposito atto legislativo, al fine di elaborare una proposta di riforma elettorale da sottoporre successivamente a referendum popolare. Altra rilevante esperienza di *Citizens' Assembly* è stata quella della *Citizens' Assembly on Brexit*, quest'ultima, tuttavia, così come la *National Assembly* islandese, non formata attraverso un apposito atto governativo, ma espressione spontanea dell'attivismo sociale. Come ha sottolineato R. DAHL, *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, le *Citizens' Assembly* costituiscono «an assembly of citizens, demographically representative of the larger population, brought together to learn and deliberate on a topic in order to inform public opinion and decision-making». Per di più, forse anche sulla scia del grande successo riscosso dalla *Irish Citizens' Assembly*, il Presidente francese Emmanuel Macron ha promesso un "*gran débat national*" al fine di istituzionalizzare il ricorso a formazioni sociali modellate sulle *Citizens' Assembly* (si pensi, su tutte, alla proposta racchiusa nella *Convenzione civica per il clima*) e, ancora, anche gli ordinamenti spagnolo e belga (in cui è particolarmente attiva l'assemblea *Agora Brussels*) sembrano in procinto di "aprirsi" all'apporto di assemblee di cittadini. Sui più recenti sviluppi delle istanze partecipative nell'ordinamento spagnolo si sofferma, da ultimo, I.M. LO PRESTI, *Il diritto di partecipazione nell'esperienza delle comunità autonome spagnole e le esigenze di proceduralizzazione degli strumenti partecipativi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020. Per le necessarie coordinate teoriche sottese alla diffusione delle pratiche partecipative e deliberative, come tali impossibili da compulsare in questo lavoro, si rinvia ad U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011. Anche G. FERRARA, *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Aracne Editrice, Roma, 2012, p. 157, ha sottolineato la necessità che lo Stato-ordinamento si trasformi da «strumento di potere sui destinatari delle norme giuridiche ad apparato di ricezione delle domande della società e loro traduzione in diritti secondo tecniche deliberative che coinvolgono l'universo dei destinatari della legislazione». Per concludere sul punto, è utile ricordare come anche Bernard Manin, all'interno di una delle più raffinate ricostruzioni della genesi e delle caratteristiche del governo rappresentativo (B. MANIN [1997], *Principi del governo rappresentativo*, il Mulino, Bologna, 2010), abbia messo in

di Camere ridotte nella loro dimensione elettiva<sup>158</sup>. Da un lato, esso consentirebbe di limitare le criticità derivanti dall'aumentato carico di lavoro gravante sul singolo parlamentare a causa della riduzione del numero degli eletti. Con l'ausilio di esperti e formazioni interessate al provvedimento di volta in volta in discussione, infatti, questi ultimi potrebbero svolgere con maggiore attenzione e possibilità operative il proprio lavoro in commissione, concentrandosi su un materiale istruttorio variegato ed appropriato allo scopo. Dall'altro lato, l'apporto di formazioni sociali ed esperti potrebbe garantire altresì un significativo aumento della qualità del prodotto legislativo<sup>159</sup>, così scongiurando, nei limiti del possibile, futuri interventi

---

evidenza la capacità, «di fatto», delle democrazie rappresentative «di far posto alla crescita della partecipazione politica non istituzionalizzata» (p. 285) e, ancora, la circostanza che «il governo rappresentativo è costituzione flessibile. Qui sta la fonte della sua adattabilità e della sua capacità di resistenza. Tale sistema è flessibile perché alcuni dei suoi principi di organizzazione non sono completamente specificati, soprattutto per quel che riguarda l'influenza dei cittadini sulle politiche. I principi del governo rappresentativo implicano che le preferenze dei cittadini debbano avere una *qualche* influenza sulle decisioni pubbliche. Tuttavia, tali principi non determinano esattamente *quanto peso* debbano avere i desideri dei cittadini. La rappresentanza implica che i governi rispondano (*being responsive*) ai desideri dei rappresentati. Ma la capacità di risposta ammette dei gradi, a differenza per esempio dell'obbedienza a comandi» (p. 287).

<sup>158</sup> Effetto benefico che potrebbe riverberarsi finanche su materie come quella elettorale, in cui il confine tra diritto e politica sembra più che mai farsi evanescente. Sul punto, si veda A. GUSMAI, *Note minime sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza politica*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018.

<sup>159</sup> Questo è l'auspicio di A. RUGGERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, n. I/2021, spec. p. 133, disponibile all'indirizzo [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Di comune avviso è anche A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., p. 86, il quale, in tal senso, ritiene «che oggi il tema sia dare qualità alla rappresentanza, qualità democratica all'organo legislativo ed al regime dei partiti politici, legando la politica parlamentare a quella extra parlamentare, la dimensione istituzionale all'attivismo della società civile».

demolitori della magistratura<sup>160</sup>, spesso chiamata a rimediare carenze o “silenzi”<sup>161</sup> del legislatore in punto di tutela dei diritti fondamentali, con inevitabili

---

<sup>160</sup> L'intervento di esperti, anche non necessariamente nominati da un partito di riferimento, potrebbe, ad un tempo, garantire una migliore qualità del prodotto legislativo e scongiurare la temuta incertezza nella tutela dei diritti derivante dalla necessità di fornire al giudice tutti gli strumenti istruttori idonei a fornirgli una migliore conoscenza del concreto atteggiarsi dei diritti nel caso concreto. Un aggravio procedurale, quest'ultimo, che si traduce altresì in un'inevitabile dilatazione delle tecniche operative dell'autorità giudiziaria, la quale, sempre più spesso, è costretta a ricorrere a chirurgiche operazioni di ritaglio e ricomposizione ermeneutica, tutte giustificate, è bene precisarlo, dalla necessità di fornire un'adeguata tutela dei diritti fondamentali. In tal modo, tuttavia, il giudice incorre in una sovraesposizione funzionale che, inevitabilmente, finisce per avere ripercussioni sulla propria collocazione sistemica nonché sulla relativa responsabilità: a tal proposito, cfr. le riflessioni di R.G. RODIO, *La Corte ridisegna (in parte) i confini costituzionali della (ir)responsabilità dei magistrati*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017. Resta senz'altro non priva di coerenza logica la tesi di chi sostiene che, nella realtà della dimensione giuridica, la fonte normativa è «co-prodotta» dal legislatore e dai giudici. Cfr. A. GUSMAL, *Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa*, Cacucci, Bari, 2015, spec. pp. 87 ss.

<sup>161</sup> Del resto, la stessa Corte costituzionale è stata più volte chiamata a compiere operazioni di tal fatta in presenza di discipline legislative inappaganti, quando non del tutto assenti, che rivelano «la incapacità del legislatore di porre in essere adeguate regole di fronte alle continue sollecitazioni sociali» (così, A.M. NICO, *Il diritto giurisprudenziale “creativo” è uguale per tutti? Brevi osservazioni sui confini della funzione giurisdizionale*, in *Atti del Convegno Annuale del Gruppo di Pisa su Dis-eguaglianza e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 237). In questa prospettiva, da ultimo, la Corte ha dovuto persino far ricorso ad una tecnica decisoria di nuovo conio, quella dell'incostituzionalità prospettata ma non dichiarata, cui segue, stante il discrezionale silenzio serbato dal legislatore, un'effettiva dichiarazione di incostituzionalità, in assenza della quale si sarebbe creato un grave *vulnus* per i diritti fondamentali reclamanti tutela dinanzi al giudice delle leggi. Si tratta di vicende note, sulle quali non è possibile in questa sede ulteriormente indugiare. Sta di fatto che, nel loro crescente verificarsi, esse dimostrano l'incapacità degli organi di direzione politica di introiettare le domande provenienti dal corpo sociale, determinando una situazione nella quale l'intervento giudiziario non si verifica soltanto *ex post*. Al contrario, come è stato autorevolmente rilevato, l'assenza o l'inadeguatezza della disciplina legislativa a tutela dei diritti fondamentali, fanno sì che sia «il giudice a dover procedere alla selezione delle domande, assumendo così anche una funzione rappresentativa». È questa la conclusione cui giunge S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, 2012, pp. 60-61, il quale, all'interno di una densa riflessione incentrata sui rapporti tra società e diritto, politica e magistratura, sottolinea come il crescente intervento giudiziario in materia di diritti «non vuol dire, evidentemente, che il giudice debba in ogni caso dare ingresso nella dimensione giuridica a qualsiasi domanda; e, comunque, il suo filtro selettivo è diverso da quello della politica (...) E anche quando il giudice trova

ripercussioni sulla funzione degli organi giudiziari medesimi e, soprattutto, sulla dilatazione dei tempi della giustizia<sup>162</sup>. Non a caso, la stessa Corte costituzionale, dopo essere stata più volte chiamata a rimediare a lesioni nella tutela dei diritti fondamentali derivanti da discipline legislative carenti<sup>163</sup>, soprattutto quando aventi ad oggetto tematiche tecnico-scientifiche, si è “aperta all’ascolto della società civile”, come recita il titolo del comunicato dello scorso 11 gennaio 2020 con cui la Consulta ha annunciato una serie di significative modifiche delle norme che regolano i propri giudizi: dall’introduzione della figura dell’*amicus curiae*, alla previsione di istruttorie aperte ad esperti, sino all’ampliamento dell’intervento nel giudizio incidentale ad altri soggetti, sempre che siano titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato a quel giudizio<sup>164</sup>.

---

impossibile la risposta per l’inesistenza di un adeguato fondamento giuridico, la domanda è comunque entrata nel circuito istituzionale, è stata socialmente, prima ancora che giuridicamente, legittimata. L’attesa del sì politico, la via della legislazione parlamentare come la sola democraticamente percorribile, dunque, sono proposizioni che devono essere considerate nel contesto complessivo dei processi istituzionali, che non tollerano vuoti o silenzi. Altrimenti, il blocco della politica può anche tramutarsi in blocco della democrazia». Alla stessa conclusione, sebbene in un senso decisamente più critico rispetto a quello appena richiamato, perviene A. RUGGERI, *L’indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 496, il quale rileva che «mostratosi ostruito ovvero fortemente ristretto e comunque non gratificante un canale di sbocco delle domande sociali, queste ultime se ne sono costruite a forza (nel senso proprio del termine, vale a dire forzando il dettato costituzionale) un altro, anzi altri, indirizzandosi dunque naturalmente verso le sedi in cui si amministra giustizia, quale che ne sia la natura (comune ovvero costituzionale) e il livello istituzionale (nazionale e sovranazionale)».

<sup>162</sup> In tal senso, A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., p. 232. Per un’ampia ed approfondita disamina dell’esigenza, (inter-)costituzionalmente avvertita, di una ragionevole durata del processo, cfr. A.M. NICO, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d’Europa*, Cacucci, Bari, 2012, e, con riferimento specifico alla possibilità che dalla c.d. giurisdizionalizzazione dei diritti possano derivare situazioni di disequilibrio o disegualianza suscettibili di tradursi, paradossalmente, anche in una diminuzione del livello di tutela per taluni soggetti, cfr. ID., *Il diritto giurisprudenziale “creativo” è uguale per tutti? Brevi osservazioni sui confini della funzione giurisdizionale*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La disegualianza nello Stato costituzionale. Atti del Convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 326 ss. Ha posto, invece, l’accento sul ruolo fondamentale del giudice nell’assicurare la garanzia dell’eguaglianza anche nella tutela dei diritti V. TONDI DELLA MURA, *Il patto costituzionale fra teologia politica e teologia della politica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015, pp. 481 ss.

<sup>163</sup> Da ultimo, la questione è affrontata da A. RUGGERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa*, cit., pp. 134 ss.

<sup>164</sup> Sul punto, anche per un pregevole inquadramento storico-giuridico del ruolo delle Corti costituzionali dinnanzi alla complessità del tessuto sociale, si rinvia a P. RIDOLA, “La

D'altra parte, la già rilevata crisi dei canali tradizionali della rappresentanza politica si è tradotta nella crescita esponenziale del «fenomeno anomico» degli inter-gruppi parlamentari, vere e proprie «associazioni trasversali di deputati e senatori appartenenti, a loro volta, ad una pluralità di gruppi politici regolarmente costituiti che, *informalmente*, si aggregano al fine di orientare la produzione normativa verso particolari interessi di categoria». In tal modo, simili raggruppamenti parlamentari, privi di una matrice politica unitaria, «utilizzano la funzione pubblico-legislativa per rappresentare non già gli interessi della Nazione (art. 67 Cost.), bensì per portare, all'interno delle commissioni, questioni riguardanti specifiche *lobbies* o altri soggetti appartenenti ad organismi sovra ed internazionali»<sup>165</sup>. La loro diffusione, nel silenzio pressoché totale dei Regolamenti parlamentari, contribuisce a svilire ulteriormente la rappresentatività dei partiti politici<sup>166</sup> e, per quel che qui più interessa, ad immettere nel procedimento

---

*Corte si apre all'ascolto della società civile*», in *Federalismi.it*, n. 2/2020, spec. pp. 8-9, laddove l'Autore nota, conclusivamente, che «in questa "apertura" della Corte costituzionale colgo ottimi propositi troppo enfatizzati, ma ancora troppo poco coraggio. Resto infine convinto che le aperture della giustizia costituzionale alle istanze provenienti dalla società richiedano di essere adeguatamente formalizzate in canali procedurali, potenziando un contraddittorio tanto più indispensabile quanto più articolate sono le linee di frattura offerte dalla complessità sociale. Nello stesso orizzonte prospettico, deve essere accolta con favore la modifica, peraltro già cautamente anticipata in via pretoria, che estende la possibilità di intervento nel giudizio incidentale a soggetti titolari di interessi qualificati, inerenti in modo diretto ed immediato al giudizio. Si tratta invero di una via di formalizzazione di un contraddittorio più largo, pienamente coerente con apertura pluralistica del giudizio di legittimità costituzionale. Ma non può tacersi che, nella prospettiva indicata, occorrerà che le forze politiche affrontino di petto primo o poi, in sede di revisione costituzionale, il nodo dell'ampliamento dell'accesso alla giustizia costituzionale attraverso altri strumenti, di maggiore anche se non incontrovertita esperienza comparata e comunque eccedenti il potere di autoorganizzazione dell'organo, come il ricorso diretto dei privati o la *saisine* delle minoranze parlamentari, i quali sembrano presidiare meglio quell'antagonismo conflittuale tra la società e le corti, che non è un rischio, ma una risorsa insostituibile dell'apertura delle corti costituzionali alla società civile».

<sup>165</sup> È questa la definizione che di essi fornisce A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari*, cit., p. 43. Un fenomeno – quello degli inter-gruppi – cui la dottrina non sembra aver dedicato particolare attenzione.

<sup>166</sup> Del resto, anche se non con specifico riferimento alla realtà informale degli inter-gruppi, A. LUCARELLI, *Populismo e rappresentanza democratica*, cit., p. 36, ha rimarcato che «Il compromesso parlamentare trasparente non può essere sostituito dal compromesso sociale, realizzato occultamente con coalizioni elettorali fittizie finalizzate solo a produrre maggioranze fittizie ed eterogenee. È evidente, che se tra gli individui e l'organo costituzionale parlamentare “saltano” le strutture intermedie, quali i partiti politici, con la

legislativo, e soprattutto nelle commissioni parlamentari, interessi ed istanze particolaristiche secondo procedure non trasparenti, tratteggiando una pericolosa degenerazione verso quella «sinarchia» già denunciata da Maurice Duverger<sup>167</sup>. Un fenomeno, quello degli inter-gruppi parlamentari, che sembrerebbe essere stato, in un certo qual modo, favorito dal procedimento legislativo in commissione, il quale, facilitando «altresì le collusioni fra parlamentari, burocrazia e potere economico», ha contribuito a delineare «un quadro complessivo che induce a dubitare fortemente della bontà di un sistema che, concepito secondo una logica autoritaria, può forse funzionare soddisfacentemente sotto una guida vigorosa, ma, trasferito in un ordinamento democratico, ne accresce le tendenze centrifughe e dispersive»<sup>168</sup>.

A prescindere dal giudizio di merito sulla loro diffusione, spesso invero dettata da ragioni lodevoli e degne di amplificazione politica, deve evidenziarsi che, se da un lato gli inter-gruppi parlamentari parrebbero riproporre logiche di tipo consociativo che, per i motivi *supra* esposti, non possono che produrre effetti patologici sul tradizionale circuito della rappresentanza politica; dall'altro lato, sembrerebbero costituire un'ulteriore manifestazione dell'esigenza di una maggiore tecnicità nell'elaborazione di leggi destinate ad incidere trasversalmente su di una serie di settori produttivi. Esigenza, quest'ultima, che potrebbe in effetti essere implementata mediante l'espresso riconoscimento dell'intervento di formazioni sociali ed esperti già nella fase genetica dell'*iter*

---

precipua funzione di organizzare il consenso e contribuire a formare e selezionare la classe dirigente, la rappresentanza si articola tra "capi", *lobbying* e parcellizzazione degli interessi. I gruppi parlamentari perdono il carattere del "gruppo", ovvero di una entità politica che esprime un progetto omogeneo unitario, non perché calato dall'alto ma perché frutto di una elaborazione permanente dal basso, in continuità con l'indirizzo politico espresso dal corpo elettorale». Da un'angolazione più generale, non strettamente attinente con il piano politico-procedimentale, M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Cedam, Padova, 1989, p. 36, ha evidenziato come «Nello Stato democratico (...) la rappresentatività dei partiti diventa lo specchio sul quale si riflettono le istanze del pluralismo della società».

<sup>167</sup> M. DUVERGER, *I partiti politici*, Edizioni di Comunità, Milano, 1970, p. 205. Con questa espressione, strettamente attinente ai dirigenti di partito, Maurice Duverger designava quei «sogni», che «alcuni mitomani inseguono», diretti a formare «un gruppo segreto che riunisca dirigenti influenti attraverso molti partiti: ma non è una cosa seria».

<sup>168</sup> Così, seppur non con riferimento specifico ai c.d. intergruppi, ma all'interno di un discorso attento alle possibili degenerazioni dell'organizzazione policentrica del Parlamento in commissioni (soprattutto se dotate di poteri deliberativi autonomi), M. MAZZIOTTI DI CIELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1981, vol. XXXI, p. 799.

*legis*<sup>169</sup>, in modo tale da colmare, come si diceva, «il *deficit* informativo che affligge il Parlamento nei confronti del Governo»<sup>170</sup>.

Pertanto, una formalizzazione dell'intervento di formazioni sociali ed esperti, anche non necessariamente incasellati in un partito politico di riferimento, potrebbe, da un lato, ridare vigore alla volontà partecipativa del cittadino<sup>171</sup>, in evidente fase di contrazione<sup>172</sup>, risvegliandone, su un piano più generale, la

---

<sup>169</sup> Come evidenziato da autorevole dottrina, i partiti dovrebbero “aprirsi” al «fattivo e fecondo apporto che può essere offerto *ab extra* da individui e gruppi esponenziali della società, esperti, ecc.». Tuttavia, «Pochi ed insufficienti segni, (...) ad oggi si vedono di quest'indirizzo che dovrebbe essere con fermezza e lungimiranza perseguito, nell'interesse degli stessi partiti (se vogliono sopravvivere) e dell'intera collettività che di essi non può fare a meno, salvo a ripiombare nelle tenebre di un soffocante autoritarismo. Sta, dunque, qui una delle cause determinanti del vuoto qualitativo (assiologicamente inteso) della normazione del tempo presente». Così, A. RUGGERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa*, cit., p. 133.

<sup>170</sup> P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1390, il quale, in questa prospettiva, definisce le audizioni di esperti e formazioni sociali in commissione come dei momenti «sovente informali, mediante [i] quali gli organi parlamentari hanno modo di conoscere i punti di vista di gruppi organizzati o anche di privati cittadini in ordine a determinati provvedimenti in discussione»

<sup>171</sup> Secondo A. LUCARELLI, *Populismo e rappresentanza democratica*, cit., p. 121, il «populismo democratico, o democrazia del pubblico, in quanto tale, almeno nei suoi aspetti fisiologici, non è radicale e tende a trovare una sintesi tra le differenti dimensioni della democrazia, esprimendo esigenze di politica attiva, diffusa e partecipata». Esso, cioè, esprimerebbe «una chiara consapevolezza: la democrazia partecipativa non può più essere garantita soltanto dai partiti politici e dalla rappresentanza, ma neanche da sterili procedure referendarie o peggio ancora (...) da modelli di *e-democracy*». Ed è per questi motivi che la «democrazia del pubblico, ovvero (...) la dimensione democratica del populismo», «può avere tra i suoi elementi fondativi la democrazia partecipativa, e può tendere così ad assorbire i fenomeni degeneranti e degenerativi del populismo democratico» (p. 129). «Democrazia partecipativa» che, ponendosi come strumento teso a migliorare le decisioni assunte dagli organi rappresentativi, si pone quale «elemento fondativo ma non sovrapponibile alla democrazia del pubblico o populismo democratico» (p. 133). Il rapporto tra le istituzioni rappresentative e la c.d. democrazia digitale è al centro delle riflessioni di F. GALLO, *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, spec. pp. 491-493, il quale conclude nel senso che «la democrazia diretta digitale non [è] in grado di sostituire del tutto la democrazia rappresentativa e p[uò] essere solo complementare ad essa» (p. 493).

<sup>172</sup> Del resto, come è stato fatto autorevolmente notare, la «crisi della rappresentanza politica» è imputabile non solo ai «rappresentanti», ma anche e soprattutto al «rappresentato». Così, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della*

coscienza e la cultura politica quali presupposti fondamentali di ogni attività pubblica; e, dall'altro, potrebbe rendere, ad un tempo, maggiormente meditato e – soprattutto – trasparente il procedimento di formazione delle leggi<sup>173</sup>, garantendo un apporto di competenze che, come dimostrato dalla recente pandemia, è spesso ricercato al di fuori della sede e delle procedure parlamentari.

Passando ad analizzare le concrete modalità procedurali attraverso cui realizzare un siffatto apporto, senza procedere ad una puntuale modifica della Costituzione<sup>174</sup>, potrebbe essere il presidente d'assemblea, nell'espletamento della propria «funzione di coordinamento e di programmazione»<sup>175</sup>, previa approvazione a maggioranza della Conferenza dei capigruppo, ad ammettere l'intervento nel procedimento istruttorio in commissione delle formazioni sociali di volta in volta interessate dalla proposta di legge in discussione. Formazioni sociali che, pur non avendo diritto di voto in commissione, potranno fornire un decisivo apporto tecnico-professionale alla funzione istruttoria da queste svolte, esprimendosi mediante pareri – entro un certo termine puntualmente fissato dai Regolamenti medesimi – la cui vincolatività varierebbe a seconda della procedura in esame. Ossia, ove fosse conservato l'attuale assetto del sistema delle commissioni, qualora il progetto di legge, all'esame di una commissione in sede legislativa o redigente, non recepisce le conclusioni e condizioni rassegnate nel suddetto parere, si renderebbe necessaria la rimessione in assemblea del disegno medesimo. Parere che, invece, non sarebbe vincolante rispetto alle commissioni operanti in sede referente, le quali, tuttavia, sarebbero tenute a motivare

---

*rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 109 ss. Nello stesso senso sembrano dirette le riflessioni di M.L. SALVADORI (2015), *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Feltrinelli, Milano, 2020, spec. pp. 491-493, il quale, all'esito di un ampio ed articolato discorso sui fattori di crisi delle moderne istituzioni e società democratiche, mette in evidenza come «le elezioni vedono le masse relegate a una posizione di passività – con un'inversione di tendenza storica senza precedenti rispetto al moto ascensionale iniziato negli ultimi decenni del XX secolo – di fronte alla forza di condizionamento e di orientamento di cui sono capaci le élites partitiche ed economiche. Per questo i governi presentano essenzialmente la natura di “governi a legittimazione popolare passiva”» (p. 492).

<sup>173</sup> A tal proposito, è doveroso evidenziare che la stessa Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 19 del 2020, 2.2. del *cons. in dir.*, ha evidenziato che la “trasparenza” costituisce “un corollario del principio democratico (art. 1 Cost.)” e, in quanto tale, essa non può che innervare “tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale”.

<sup>174</sup> Del resto, nel riconoscere a ciascuna Camera una propria sfera di autonomia normativa, la Corte costituzionale ha sottolineato come essa non attenga “alla sola disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione”, ma riguardi “anche l'organizzazione interna” (sentenza n. 262 del 2017).

<sup>175</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 162.

espressamente, nella relazione da depositare in assemblea, le ragioni del mancato accoglimento delle conclusioni rassegnate nel parere espresso dalle formazioni sociali intervenute in sede referente.

In conclusione, sembra opportuno richiamare, ancora una volta, un'acuta riflessione di Vezio Crisafulli. A detta del celebre studioso, infatti, l'apporto di «competenze» che formazioni sociali ed esperti potranno fornire nel procedimento legislativo non si traduce, invero, in una lesione della «dimensione politica, come mediazione incessante e sintesi di interessi e forze sociali diverse», la quale, tutt'al contrario, ne uscirebbe «potenziata» proprio mediante l'apporto «libero e disinteressato, delle “competenze”». Si tratta di una soluzione coraggiosa, ma improcrastinabile, «ineliminabile in realtà: potrà realizzarsi per altre vie, con metodi autoritari anziché liberali – qui sta, semmai, il pericolo, e qui si misura la responsabilità storica dei partiti, che devono trovare in sé stessi, prima che in interventi legislativi (forse auspicabili, ma pur sempre di dubbia efficacia) la volontà e la forza di rinnovarsi mettendosi al passo con i tempi»<sup>176</sup>.

## 6. Verso un generale ripensamento del sistema delle commissioni permanenti

Tanto premesso, ritornando ad analizzare le commissioni in sede deliberante, le criticità operative prima richiamate circa il loro futuro funzionamento potrebbero, nei fatti, far presagire, non soltanto una riduzione del numero complessivo delle sub-unità specializzate in esame, ma, ancor più significativamente, un loro superamento. Soluzione, quest'ultima, nient'affatto irrealizzabile, considerato che «la stessa possibilità di approvare leggi direttamente in commissione non è configurata come obbligatoria dalla Costituzione e dunque, almeno in teoria, essa potrebbe essere azzerata dai Regolamenti di Camera e Senato, con riferimento ad entrambi o persino a uno solo dei due rami del Parlamento»<sup>177</sup>. In questo senso, l'indefettibile 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 ad esercitare poteri legislativi, dovrebbero, in ogni caso, essere formate sulla base della regola della rappresentanza proporzionale rispetto ai gruppi, così come oggi prescrive l'art. 72, co. 3 Cost.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> Così, ancora, acutamente, V. CRISAFULLI, *Stato Popolo Governo*, cit., p. 226.

<sup>177</sup> È questa l'innovativa proposta di N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve fare)*, cit., p. 12 e ID., *Dopo la riduzione dei parlamentari e nel mezzo della pandemia, una “finestra d'opportunità” per il rinnovamento del parlamentarismo in Italia?*, in *Osservatorio sulle Fonti*, Editoriale del fascicolo n. 3/2020, p. 1148.

<sup>178</sup> A tal proposito, è stato autorevolmente rilevato che «la Costituzione in effetti potrebbe risultare vietata solo nel caso in cui i regolamenti scegliessero altri criteri di

In altri termini, ove non si optasse per un'effettiva "neutralizzazione" della regola sull'approvazione decentrata dei progetti di legge, si potrebbe immaginare una nuova articolazione del sistema delle commissioni, più simile al modello delle *Standing Committees* adottato a Westminster, in cui la «distinzione tra commissioni (speciali) legislative e commissioni (permanenti) di controllo, si è rivelato essere un notevole successo»<sup>179</sup>. Oppure, ancora, come è stato sottolineato, «si potrebbe distinguere anche tra commissioni permanenti, per così dire, "di serie A" (con una appartenenza tendenzialmente *full time*) e commissioni permanenti "di serie B" (*part time*); e a queste affiancare giunte, comitati e organi bicamerali (tutti *part-time* per definizione)»<sup>180</sup>.

A ben vedere, si tratta di soluzioni che consentirebbero di ridurre gli effetti distorsivi sull'operatività delle commissioni permanenti derivanti dal "taglio" della rappresentanza, senza sacrificare l'impianto costituzionale preposto a garanzia di un *iter* di formazione delle leggi plurale e rispettoso della proporzionalità tra le forze politiche.

Per tutte le ragioni sin qui esposte, l'auspicabile modifica coordinata dei Regolamenti parlamentari richiede anche, se non soprattutto, una realistica e coraggiosa<sup>181</sup> presa di coscienza del fatto «che quello della funzionalità e del ruolo del nostro Parlamento è problema che assume tratti peculiari e specifici, che vanno affrontati qui ed ora, senza né rifugiarsi nel comodo conservatorismo istituzionale

---

composizione diversi da quello proporzionale». Così, A.A. CERVATI, *Art. 72*, cit., p. 156. Una regola, quella della rappresentanza proporzionale rispetto ai gruppi, che, come detto, si estende anche alle commissioni speciali con poteri deliberativi, stante la lettera della Costituzione (art. 72, co. 3) e dei regolamenti di Camera e Senato (rispettivamente, artt. 22 Reg. Cam. e 24 Reg. Sen.). Il punto è evidenziato da A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 138.

<sup>179</sup> Così, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 339. Come puntualizzato da G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 419, esse sono formate «tramite una apposita commissione (*Committee of Selection*) e hanno una composizione che varia fra i sedici e i cinquanta membri, scelti in modo da assicurare una sicura maggioranza al partito di governo».

<sup>180</sup> In tal senso, ancora, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 338.

<sup>181</sup> Del resto, all'interno di un discorso di più ampio respiro, E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/1985, p. 263 così concludeva un denso saggio dedicato alla forma di Stato democratico ed alla sua difficile realizzazione pratica: «Se in una democrazia sono assenti persone o gruppi dirigenti coraggiosi, all'altezza dei difficili compiti dell'agire rappresentativo ed in grado di rivolgere al popolo le domande adeguate – ed essi sono necessari nel Parlamento, nel Governo e nei partiti politici – allora la democrazia scade ben presto in una forma politica al servizio dei gruppi dirigenti o agonizza, nel caso in cui diventa necessario prendere decisioni difficili, senza che ciò possa essere impedito o evitato da misure istituzionali».

di chi nostalgicamente eternizza modelli organizzativi e procedurali invece storicamente datati, né lasciandosi dominare da uno spirito iconoclasta che sostenga il nuovo in quanto tale»<sup>182</sup>.

---

<sup>182</sup> S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, cit., p. 718.