

Quale futuro per il “sistema delle Commissioni permanenti” (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?

MICHELE PANDOLFELLI*

Sommario: 1. Premessa: una finestra di opportunità. – 2. Il sistema delle Commissioni permanenti: quale numero? Quali competenze? – 3. È possibile una riforma più incisiva sul versante del procedimento legislativo? – 4. Il “sistema” delle Commissioni Permanenti e il controllo sull’esecutivo. – 5. Considerazioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 8 febbraio 2022

Suggerimento di citazione

M. PANDOLFELLI, *Quale futuro per il “sistema delle Commissioni permanenti” (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Già consigliere parlamentare del Senato della Repubblica.

1. Premessa: una finestra di opportunità

La riduzione del numero dei parlamentari, determinata dalla recente legge di riforma costituzionale n. 1 del 19 ottobre 2020, di seguito riforma costituzionale, come è stato rilevato da numerosi commentatori, può causare, in assenza di interventi, problemi di funzionamento delle Camere, nonché in particolare di operatività e di minore democraticità sostanziale di alcune procedure con riguardo in particolare alle Commissioni permanenti (e soprattutto al Senato)¹.

Pertanto, nell'ambito di una necessaria riforma dei regolamenti parlamentari, auspicabilmente definita in modo coordinato tra Camera e Senato, occorre mettere mano alla struttura e alle funzioni delle Commissioni parlamentari: da questo punto di vista si apre una finestra di opportunità per riformare in profondità quello che è stato definito in una recente ricerca di ampio respiro (e alla quale farò riferimento anche per discuterne proposte e considerazioni specifiche) come “il

¹ Per una valutazione complessiva del possibile impatto sul Parlamento della riforma costituzionale, con considerazioni relative anche al sistema delle Commissioni permanenti vedasi E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significati e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2020; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3/2020; 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; L. VIOLINI, S. TRANCOSI, *L'effetto della riduzione del numero dei parlamentari sulle dinamiche di ciascuna Camera: le modifiche dei Regolamenti parlamentari*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2021.

Sul tema più specifico degli effetti della riforma costituzionale sulle Commissioni permanenti vedasi tra gli altri: F. SICURO, *Il sistema delle Commissioni Permanenti alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2021, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it; 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 ordinario in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, , disponibile all'indirizzo www.osservatoriosullefonti.it; S. BARGIACCHI, *Le Commissioni Permanenti e i loro Presidenti. Continuità ed evoluzione alla luce delle prospettive di riforma in conseguenza della legge costituzionale n. 1/2020*, in *Federalismi.it*, 21 aprile 2021; F. NERI, *Le Commissioni Permanenti: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it

Sugli effetti della riforma costituzionale sul Parlamento vedasi anche F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione dei parlamentari: non sempre “less is more”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, disponibile all'indirizzo www.osservatoriosullefonti.it; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e Regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, disponibile all'indirizzo www.osservatoriosullefonti.it.

sistema delle Commissioni permanenti”², modificato per l’ultima volta nel 1987 e passato indenne attraverso la riforma dei Ministeri del 1999 e il nuovo Titolo V della Costituzione. Una riforma che – auspicabilmente e come si illustrerà più avanti – dovrebbe andare di pari passo con una più ampia modifica del procedimento legislativo e con una nuova strutturazione dell’attività di controllo parlamentare sul Governo.

Una riforma ampia e radicale va perseguita partendo dalla considerazione che, come alcuni hanno sostenuto, il sistema delle Commissioni Permanenti costituisca anche in questo frangente uno “snodo chiave” dell’organizzazione e delle procedure parlamentari³; sulla base dell’importanza del predetto sistema, è stato anche affermato che dal suo stato di salute dipende lo stato di salute del Parlamento⁴.

Il Parlamento nel ‘900 è stato infatti capace di trasformarsi per adeguarsi ai cambiamenti della realtà economica e sociale: da “Parlamento in Assemblea” è divenuto in molti paesi un “Parlamento in Commissione”⁵, in cui si sono affermate Commissioni permanenti che hanno operato efficacemente, rispondendo ad un’esigenza di divisione del lavoro, al fine di svolgere un’attività legislativa più specialistica ed analitica (sia pure con connotazioni specifiche e con alcune disfunzioni). Inoltre il sistema delle Commissioni permanenti rappresenta (per mezzo di tutte le sue procedure *lato sensu* conoscitive) lo strumento principale per realizzare concretamente l’idea di un Parlamento “porticato verso la società civile”⁶; soltanto per mezzo del predetto sistema si può altresì concretizzare un vero e proprio processo di “deliberazione” parlamentare, da intendersi come iter discorsivo e dialogico nel quale si istruiscono attentamente le varie questioni, si

² C. FASONE, *Sistema di Commissioni Permanenti e forme di Governo*, Cedam, Padova, 2012. A p. 10 il sistema di Commissioni Permanenti viene definito come “L’organizzazione coerente e razionale dell’insieme delle Commissioni Permanenti specializzate nei loro rapporti reciproci, nei rapporti con gli altri organi parlamentari e con il Governo”. Si rinvia a tale ricerca per una più esaustiva bibliografia sul tema.

³ L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p. 568.

⁴ C. FASONE, *Sistema di Commissioni Permanenti e forme di Governo*, cit., p. 638 “...dalla valorizzazione delle Commissioni dipende lo “stato di salute” dei Parlamenti – che difficilmente può essere assicurato dalle Assemblee, oggi sempre più sedi di dibattito generalista o casse di risonanza delle opinioni dei leader -e in definitiva delle democrazie pluraliste “

⁵ “Il Parlamento in Commissione è la figura organizzativa prevalente nello Stato contemporaneo”, da L. ELIA, *Le Commissioni Permanenti nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico Serafini*, XXIX, 1961, p. 44, ripreso da C. FASONE, *Sistema di Commissioni Permanenti e forme di Governo*, cit., p. XV

⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed. Il Mulino, Bologna, 2003, p. 30

presentano diverse opzioni di soluzione che vengono discusse e vagliate per giungere solo alla fine del percorso a decisioni ponderate⁷.

Per il sistema delle Commissioni permanenti del Parlamento italiano potrebbe trattarsi di un nuovo punto di svolta dopo quello dei primi anni '90, allorché si concluse la lunga fase (avviatasi fin dalla prima legislatura repubblicana) di Commissioni parlamentari “forti”, in grado di determinare i programmi e i contenuti del lavoro delle Camere e di svolgere gran parte del lavoro parlamentare vero e proprio (si ricorda al riguardo che dalla prima alla decima legislatura circa i due terzi delle leggi sono state approvate in Commissione). Quel periodo è stato molto criticato, in quanto ha prodotto molte leggi di orizzonte ristretto (le cosiddette “leggine”), dando spazio a interessi sezionali e particolari e contribuendo ad una dissociazione settoriale dell'indirizzo politico; al riguardo tuttavia si è anche evidenziato che in quel periodo l'Assemblea è stata significativamente sgravata dal lavoro legislativo, contenendo il peso dell'Esecutivo nel procedimento legislativo e con l'approvazione in sede deliberante anche di importanti riforme. Inoltre gli effetti di minore democraticità sostanziale connessi al coinvolgimento di un minor numero di parlamentari nelle decisioni erano comunque temperati dal bicameralismo⁸. Quel periodo è comunque ormai alle spalle, superato dalla crisi politica dei primi anni '90, dall'avvento del

⁷ Il concetto è approfondito in C. FASONE, *Sistema di Commissioni Permanenti e forme di Governo*, cit., pp. 70-71. Vedasi anche P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 36; R. BIFULCO, *La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia rappresentativa*, in G. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, CEDAM, Padova, 2010; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa: tre diverse forme di democrazia*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

⁸ Sul tema vedasi A. PREDIERI, *La produzione legislativa* in L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, S. SOMOGYI (a cura di), *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963 pp. 205-276 ed invece le considerazioni di segno diverso di L. ELIA, *Le Commissioni Permanenti nel procedimento legislativo*, cit. e voce *Commissioni Permanenti* in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, XIX (per una ricostruzione del pensiero di L. Elia sulle Commissioni vedasi F. LONGO, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2009). Vedasi anche sul periodo storico considerato e sull'istituto della sede deliberante L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2018 (a p. 273 gli autori ricordano che in sede deliberante sono stati approvate leggi importanti quali ad esempio la legge n. 195 del 1958 sul CSM e la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo); R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XVIII ed., Giappichelli, Torino, 2017, p. 374; G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia: Procedure e politiche*, Pisa University Press, Pisa, 2016.

maggioritario, dalla predominanza dell'iniziativa legislativa del Governo, dalla supremazia nell'organizzazione e nello svolgimento dei lavori parlamentari delle Conferenze dei Presidenti dei Gruppi, con le connesse primarie esigenze delle maggioranze e dei Governi (da cui il crollo delle approvazioni in sede deliberante, la sottomissione delle Commissioni ai tempi e alle decisioni delle predette Conferenze, la nuova centralità dell'Assemblea, il moltiplicarsi dei decreti-legge, le procedure accelerate per le leggi di bilancio, i maxi emendamenti e le questioni di fiducia, fino al monocameralismo alternato di oggi).

Oggi tuttavia la riforma costituzionale, obbligando il Parlamento a riformarsi per adattare organizzazione e procedure ai nuovi numeri dei parlamentari, potrebbe consentire un ripensamento e un rilancio del sistema delle Commissioni permanenti (e quindi del Parlamento) affrontando le disfunzioni generatesi nel tempo proprio per effetto dei cambiamenti prima ricordati.

Una revisione dei regolamenti parlamentari che riformi anche il sistema delle Commissioni permanenti potrebbe nel contempo aprirsi alla valutazione di esperienze straniere: se nel sistema istituzionale degli USA da sempre le Commissioni permanenti hanno ampi poteri, come parte di un Congresso che efficacemente bilancia il potere presidenziale, tuttavia anche in altri paesi le funzioni, il ruolo, il "peso" del sistema delle Commissioni permanenti si sono rafforzati.

Solo per fare alcuni esempi, che torneranno utili nei paragrafi successivi⁹, la ricerca prima richiamata ha evidenziato come in Francia (in cui il sistema delle Commissioni permanenti era stato sostanzialmente smantellato con l'avvento della V Repubblica), con la riforma della costituzione del 2008 le stesse Commissioni permanenti siano state ricostituite (anche se in numero ridotto e con forse troppi componenti), prevedendo alcune tutele significative per il loro lavoro (ad esempio per la procedura ordinaria l'esame in Assemblea non può iniziare prima di sei settimane dall'assegnazione in referente ad una Commissione); inoltre, come segno importante di cambiamento delle funzioni del sistema delle Commissioni, è stato istituito un Comitato di valutazione e di controllo delle politiche pubbliche nell'Assemblea Nazionale. Nel Regno Unito, con la riforma del 1979, sono stati istituiti i Departmental Select Committees con penetranti poteri di controllo sull'Esecutivo. Infine nel Parlamento europeo la maggior parte del lavoro legislativo viene svolto in Commissione, con un'Assemblea che si riunisce soltanto una settimana al mese.

Si tratta ora di cogliere tutte le opportunità, tutti gli spunti di riflessione, tutte le analisi sugli esiti del procedimento legislativo di questi anni per mettere mano

⁹ C. FASONE, *Sistema di Commissioni Permanenti e forme di Governo*, cit., capitolo 4, paragrafi 4.1 (Regno Unito) e 4.3 (Francia), 4.5 (Parlamento UE)

ad una riforma incisiva del sistema delle Commissioni Permanenti nel quadro di una riforma altrettanto incisiva del procedimento legislativo.

2. Il sistema delle Commissioni permanenti: quale numero? Quali competenze?

Stante l'attuale numero delle commissioni parlamentari, la riforma costituzionale che ha determinato la riduzione del numero dei parlamentari crea disfunzioni al sistema delle Commissioni parlamentari soprattutto al Senato: il numero dei componenti dovrebbe infatti ridursi a circa 30 membri alla Camera e a circa 14/15 al Senato. Se si tiene conto che la riforma del Regolamento del Senato del 2017 aveva previsto l'assegnazione preferenziale dei disegni di legge in sede redigente o deliberante in Commissione, molte decisioni su disegni di legge e emendamenti potrebbero essere assunte da un numero troppo ristretto di senatori. Se si tiene poi conto che le procedure in sede referente (ormai preponderanti in relazione a decreti-legge, disegni di legge delega o alla legge di bilancio) si concludono spesso in Assemblea con maxiemendamenti o comunque con il voto di fiducia e in un contesto di prevalente monocameralismo alternato, la democraticità sostanziale del procedimento potrebbe essere compromessa.

Ciò ha determinato da parte di commentatori e parlamentari di diversi Gruppi¹⁰ lo studio di diverse ipotesi di soluzione e la presentazione di proposte per affrontare il problema, tenendo conto del necessario bilanciamento dei principi di proporzionalità e di rappresentatività e spesso in collegamento con proposte di modifica della disciplina dei Gruppi e di altri aspetti dei regolamenti parlamentari: eventuale ampliamento della deroga al principio di appartenenza esclusiva di un parlamentare ad una Commissione, già prevista dal Regolamento del Senato (e con introduzione della possibilità di deroga alla Camera), con il rischio tuttavia di sovrarappresentare i gruppi piccoli; la possibilità di prevedere Commissioni di diversa numerosità; l'eventuale abbandono del principio di proporzionalità per le sedi referente e consultiva (l'articolo 72 della Costituzione prescrive la proporzionalità espressamente solo per la sede deliberante), eventualmente introducendo anche il voto ponderato; l'integrazione delle Commissioni con la presenza di esperti e rappresentanti della società civile.

La soluzione che tuttavia sta emergendo soprattutto in ambito parlamentare (anche perché meno sconvolgente) è quella della riduzione del numero delle Commissioni (con una significativa convergenza sul numero di 10)¹¹: tale soluzione

¹⁰ Rinvio al riguardo alla nota n. 1 e alla nota successiva.

¹¹ Alla data del 1 dicembre 2021 si sono potute esaminare le seguenti proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari conseguenti alla riforma costituzionale, che prevedono la modifica del numero delle Commissioni: per il Senato, Doc. II, n. 6 d'iniziativa del senatore Calderoli (Gruppo Lega-Salvini premier-Partito Sardo d'Azione),

(e proprio tale numero) consente infatti di mantenere sostanzialmente lo stesso numero di componenti di oggi e quindi di mantenere l'attuale equilibrio tra il principio di proporzionalità e la rappresentatività, non determinandosi i problemi evidenziati per il lavoro delle Commissioni nelle diverse sedi e redistribuendo anche opportunamente i tempi di lavoro con mirati accorpamenti.

Al riguardo sono stati naturalmente evidenziati anche alcuni svantaggi, che tuttavia non sembrano risolutivi: l'aumento dei carichi di lavoro per le Commissioni e i parlamentari (ma un accorto accorpamento può contenere il problema); possibilità di dibattiti più superficiali in una Commissione con maggiori competenze (ma ora sono sempre approfonditi?); maggiore distanza dalle competenze dei Ministeri (ma anche attualmente le 14 Commissioni non rispecchiano le competenze dei Ministeri). In un contesto di accorpamento rimane invece da valutare in modo più attento la situazione di alcune Commissioni filtro quali gli Affari costituzionali e la Commissione bilancio, nell'opportunità anche di rivedere l'assegnazione in sede referente di alcune tipologie di provvedimenti¹².

Le proposte dei parlamentari pongono tuttavia alcuni problemi di fondo: ovviamente ciascuna di esse riguarda l'individuazione delle Commissioni e delle relative competenze per ciascuna Camera e si fatica a comprendere il criterio con il quale sono allocate tra le stesse Commissioni le diverse competenze (e comunque i criteri sono in parte diversi)¹³. Le Giunte per il regolamento dei due rami del

n. 7 d'iniziativa del senatore Zanda (Gruppo Partito democratico), n. 9 d'iniziativa dei senatori Parrini, Malpezzi e Valente (Gruppo Partito democratico), n. 10 d'iniziativa del senatore Santangelo (Gruppo MoVimento 5 Stelle), n. 11 dei senatori Perilli, Maiorino e Donno (Gruppo MoVimento 5 Stelle). Alla Camera sono state presentate le seguenti proposte di modificazioni del regolamento: Doc.II n. 22 d'iniziativa dei deputati Giorgis, Serracchiani, Fiano, Ceccanti (Gruppo Partito Democratico); Doc. II n. 24 d'iniziativa dei deputati Davide Crippa, Dieni, Invidia, Palmisano, Saitta, Elisa Tripodi (Gruppo Movimento 5 Stelle).

¹² L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p. 569, in particolare la nota n. 18 sulle ore di seduta delle Commissioni Affari Costituzionali e delle Commissione Bilancio.

¹³ Tra le proposte presentate si registrano alcune convergenze circa l'attribuzione di competenze alle nuove Commissioni e anche soluzioni diversificate.

In primo luogo si illustrano le proposte avanzate dai senatori Perilli e altri, in quanto si distaccano notevolmente dalle altre: esse prevedono la riduzione delle Commissioni a 7 con notevoli accorpamenti (sostanzialmente sono previste: una Commissione per affari costituzionali, interno e giustizia; una Commissione per esteri, difesa e politiche europee, con competenze anche per internazionalizzazione delle imprese, commercio internazionale e cooperazione, organizzazioni internazionali; una Commissione per bilancio, finanze e tesoro; una Commissione per cultura, istruzione e ricerca, con competenze anche per transizione digitale, editoria e comunicazioni; una Commissione per ambiente, territorio,

risorse idriche, transizione ecologica, mobilità sostenibile e energia; una Commissione per attività produttive e innovazione tecnologica; una Commissione per welfare, famiglia, assistenza e previdenza, salute e lavoro, inclusione e coesione, terzo settore). E' da notare che nella proposta si prevede la facoltà per le Commissioni costituire al loro interno comitati tematici per l'istruttoria preliminare o per determinate fasi dell'attività consultiva, conoscitiva e ispettiva.

Quanto alle altre proposte vi è convergenza nel mantenimento al Senato di una Commissione con le competenze dell'istruzione, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport e alla Camera di una Commissione con le competenze relative a cultura, scienza e istruzione; vi è anche convergenza nella proposta di sopprimere la Commissione Agricoltura alla Camera e Agricoltura e produzione agroalimentare al Senato e di accorparne le competenze ad una Commissione competente per Attività produttive, commercio, turismo; vi è anche un largo accordo nell'accorpare al Senato le Commissioni 5^a (Bilancio) e 6^a (Finanze e Tesoro) e alla Camera le Commissioni V (Bilancio) e VI (Finanze) anche se prevedendo nomi diversi. Fa eccezione la proposta Santangelo che prevede due Commissioni distinte (Economia e a parte Finanza e politiche europee). Vi sono invece soluzioni diversificate relativamente:

- alle competenze relative agli affari costituzionali, la Presidenza del Consiglio, la giustizia: le proposte Calderoli, Zanda e Parrini prevedono una Commissione per gli Affari costituzionali, gli affari della PCM, l'ordinamento generale dello Stato e della PA (attuali competenze della 1^a Commissione del Senato) e a parte la Commissione giustizia; la proposta Santangelo prevede una Commissione unica per affari costituzionali e giustizia; la proposta Giorgis prevede una Commissione per Affari costituzionali, della PCM e interni (attuali competenze della I Commissione della Camera) e una Commissione giustizia; la proposta Crippa prevede una Commissione per Affari costituzionali, PCM, Interni, innovazione tecnologica e digitale e una Commissione giustizia

- alle competenze relative ad Esteri, Politiche della UE o Affari comunitari e Difesa: la proposta Zanda prevede l'accorpamento di Affari esteri con le politiche europee, mantenendo a parte una Commissione Difesa; le proposte Calderoli, Crippa e Santangelo prevedono l'accorpamento di Esteri e Difesa, lasciando a parte una Commissione per le politiche europee; la proposta Giorgis prevede l'accorpamento di Esteri, Difesa e Politiche europee; la proposta Parrini prevede una Commissione per gli affari esteri, la difesa e l'emigrazione e un'altra per le politiche dell'Unione europea;

- alle competenze in materia di territorio, lavori pubblici, ambiente, beni ambientali, comunicazioni ; le proposte Zanda e Calderoli confermano le due Commissioni presenti al Senato con le loro attuali competenze (8^a e 13^a), la proposta Parrini accorpa al Senato le due Commissioni mentre la proposta Santangelo mantiene le due Commissioni con declaratoria diversa accorpendo ad una delle due l'innovazione tecnologica (Lavori pubblici, comunicazioni e innovazione tecnologica da un lato e Transizione ecologica e tutela del territorio); la proposta Giorgis prevede alla Camera l'accorpamento di VIII e IX istituendo un'unica Commissione per ambiente, territorio, lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni; la proposta Crippa prevede invece due Commissioni una competente per ambiente, territorio, lavori pubblici, energia e transizione ecologica e un'altra per trasporti, mobilità sostenibile e telecomunicazioni;

Parlamento sono al lavoro per trovare una soluzione al problema dell'assetto delle Commissioni, prevedendo forme di consultazioni informali tra i due rami.¹⁴ Nelle discussioni più recenti in seno alla Giunta per il Regolamento del Senato, in corso mentre si completa la stesura di quest'articolo e in attesa di poterne verificare gli esiti, da notizie di stampa sembra prevalere una soluzione imperniata su 10 Commissioni permanenti¹⁵

Se la soluzione della riduzione del numero delle Commissioni, considerando in questa fase il numero di 10 come massimo, potrebbe essere condivisibile, si potrebbero formulare al riguardo anche altre proposte.

- alle competenze in materia di affari sociali, lavoro pubblico e privato e salute; le proposte Zanda e Calderoli prevedono al Senato l'accorpamento di 11[^] e 12[^] in una Commissione Affari sociali e salute; la proposta Parrini prevede al Senato due Commissioni (l'attuale Igiene e Sanità e Lavoro pubblico e privato, previdenza sociali); la proposta Santangelo prevede due Commissioni al Senato (l'attuale Igiene e Sanità e Lavoro pubblico e privato, affari sociali); la proposta Giorgis prevede alla Camera il mantenimento delle due Commissioni XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) mentre la proposta Crippa le accorpa in una Commissione Affari sociali, salute e lavoro.

¹⁴ Alla Camera il lavoro di revisione del Regolamento conseguente alla riforma costituzionale ha preso l'avvio nella seduta della Giunta per il regolamento del 4 marzo 2020; in quella sede il presidente Fico affermò che in sede di istruttoria sarebbe stato opportuno assumere contatti con il Senato per procedere in modo coordinato almeno su alcune questioni e in particolare sul numero e le competenze delle Commissioni. Dopo una fase di lavoro in comitato ristretto (durante la quale il Presidente Fico aveva invitato il comitato a prendere contatti con i relatori designati al Senato dalla Giunta del Regolamento), nella recente seduta del 27 ottobre 2021 (nella quale sono stati espressi auspici da parte di alcuni intervenuti per un'interlocuzione con il Senato), sono stati nominati due relatori – i deputati Fiano e Baldelli – per istruire le proposte presentate e ed elaborare un testo accertando le possibili convergenze. Al Senato i lavori si sono avviati nella seduta della Giunta del regolamento del 22 settembre e dopo una fase in cui avrebbe dovuto lavorare un Comitato ristretto (che tuttavia non si è costituito), con le sedute del 6 e del 18 novembre ultimo scorso si è convenuto sulla nomina da parte del Presidente di due relatori e si è costituito effettivamente il predetto comitato ristretto, nell'imminenza di riunioni plenarie della Giunta dedicate alla riforma del regolamento. Durante queste riunioni, in risposta ad una sollecitazione del senatore Santangelo circa un possibile raccordo con la Camera, il Presidente del Senato ha assicurato di aver avviato da tempo un'interlocuzione con il Presidente della Camera.

¹⁵ Le notizie di stampa relative ai lavori della Giunta per il regolamento si soffermano soprattutto sulle proposte relative all'appartenenza dei Gruppi parlamentari. Di qui i titoli: F.Q., *Senato, le proposte contro i transfughi: chi cambia casacca perde rimborsi e incarichi e finisce nel gruppo dei non iscritti*, in *Il Fatto Quotidiano* (online), 21 dicembre 2021; Q.N., *Il Senato conferma la stretta: basta cambi di casacca*, in *Quotidiano Nazionale*, 5 gennaio 2022; G. CASADIO, *Senato, scontro sulle sanzioni per i cambi di casacca. Casellati: "non possono valere per tutti*, in *la Repubblica* (online), 22 dicembre 2022.

2.1. In primo luogo si potrebbe valutare l’esperienza del Parlamento europeo¹⁶ circa lo strumento per l’individuazione delle Commissioni e delle loro competenze.

Al Parlamento europeo il numero e le attribuzioni delle Commissioni permanenti sono definiti all’inizio di legislatura dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi con una decisione allegata al Regolamento e con la possibilità di revisioni durante la legislatura. Ciò assicura flessibilità al sistema: nel caso italiano ciò potrebbe consentire di tenere conto nel tempo senza necessità di cambiamenti regolamentari ad esempio di mutamenti rilevanti nei numeri e nelle attribuzioni dei Ministeri, nonché di ripartire con maggiore precisione le competenze, considerando anche le rilevanti attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministri senza portafoglio.

Si potrebbe quindi pensare nel caso del Parlamento italiano ad una soluzione più articolata, che preveda per ciascuna Camera la definizione in sede regolamentare di un numero massimo di Commissioni che garantisca il bilanciamento tra principio di proporzionalità e principio di rappresentatività (ad esempio 10 o 9) e che comunque sia un argine a decisioni estemporanee volte a proliferare le sedi; nel contempo si potrebbe prevedere che la loro specifica istituzione e le loro competenze, entro il predetto numero massimo, siano ad esempio determinate ad inizio legislatura (e poi nel corso di essa se del caso modificate) sulla base di uno schema predisposto per ciascuna Camera dal Presidente, previa consultazione con il Presidente dell’altro ramo, quindi sottoposto all’approvazione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi e poi comunicato all’Assemblea. Ove si ritenga che una decisione di tale natura debba prevedere comunque una più ampia condivisione con i parlamentari, in caso di approvazione non all’unanimità o a larga maggioranza si potrebbe prevedere una forma di coinvolgimento dell’Assemblea secondo termini e modalità prestabilite.

Questa soluzione, che combina una norma regolamentare di garanzia con una maggiore flessibilità organizzativa (e che pertanto potrebbe ridurre il rischio del prevalere di pressioni politiche contingenti) potrebbe comportare benefici che appariranno ancor più apprezzabili secondo quanto evidenziato nel successivo paragrafo.

2.2. In secondo luogo per la concreta individuazione delle Commissioni e della loro sfera di competenze occorre poi individuare un criterio generale che orienti la decisione.

Al riguardo in nota si sottopone una proposta, sicuramente discutibile, che si ispira ad un criterio nel tempo criticato soprattutto perché il numero dei Ministeri

¹⁶ Vedasi C. FASONE, *Sistema di Commissioni Permanenti e forme di Governo*, cit., p. 188

tendeva a cambiare rapidamente¹⁷ ma che in questa fase mi pare rilevante e che si lega sia alla proposta di uno strumento flessibile, sia a quanto dirò su una nuova organizzazione del controllo parlamentare: quello cioè che le competenze di ciascuna Commissione siano determinate (e come si diceva prima, anche adeguate nel tempo) comprendendo tutte le competenze di uno o di più Ministeri che trattano materie in qualche misura omogenee (con l'integrazione poi delle competenze complete di uno o più Ministri senza portafoglio e con il limite di tre Ministeri per Commissione, scelta che sarà spiegata in seguito)¹⁸.

¹⁷ Leopoldo Elia ad esempio nel suo saggio citato alla nota n. 5, in un contesto molto diverso dall'attuale scriveva che "... sembra egualmente erroneo moltiplicare le commissioni inseguendo l'aumento del numero dei Ministeri quanto ridurle a poche unità col rischio di provocare ingorghi nel lavoro parlamentare" (p. 13) e poco prima affermava che "è bene mettere in guardia contro l'eccessiva suddivisione delle competenze tra un numero troppo alto di commissioni. Si rischierebbe così di "amministrativizzare" e burocratizzare in misura inopportuna l'attività di alcune commissioni, aumentando la tentazione, per i commissari di entrare nei dettagli dell'azione amministrativa" (p. 12). Al riguardo si può notare che quella era un'epoca in cui si tendeva a moltiplicare il numero dei Ministeri e quindi l'individuazione di Commissioni "a specchio" dei Ministeri ne avrebbe provocato un aumento eccessivo del numero; oggi il numero dei Ministeri si è ridotto, il numero delle Commissioni va comunque ridotto e il criterio proposto prevede più che altro di evitare che le competenze di un Ministero siano distribuite tra più Commissioni (si parla di competenze complete di uno o più Ministeri). Inoltre in questa fase di particolare forza dell'istituzione Governo la possibilità che i parlamentari possano approfondire anche aspetti particolari dell'azione amministrativa non mi sembra un fatto negativo

¹⁸ La proposta, ovviamente largamente discutibile, è quella di costituire 9 Commissioni:

- Commissione affari costituzionali e del Presidente del Consiglio dei Ministri, ordinamento e sicurezza della Repubblica, affari interni (corrispondente alle competenze del Presidente del Consiglio di direzione della politica generale del Governo comprensive di quelle sulla sicurezza della Repubblica e con esclusione di altre attribuite a sottosegretari della Presidenza del Consiglio o a Ministri senza portafoglio; alle competenze del Ministero dell'interno e del Ministro degli Affari regionali e delle autonomie)
- Commissione giustizia (Ministero della Giustizia)
- Commissione Esteri, politiche dell'UE e Difesa (Ministeri degli Esteri e Difesa; Affari europei)
- Commissione Economia e Finanze (Ministero dell'Economia e delle finanze; Coordinamento della politica economica, Sud e coesione sociale)
- Commissione Attività produttive (Ministeri dello Sviluppo economico, delle politiche agricole e forestali, del turismo; Informazione e editoria)
- Commissione Cultura, istruzione, ricerca (Ministeri della Cultura, dell'Istruzione, dell'Università e delle ricerca scientifica, Sport)
- Commissione Transizione ecologica e Infrastrutture e Mobilità sostenibili (Ministeri omonimi)

A mio avviso infatti in una fase caratterizzata da una vita politica e parlamentare e da un procedimento legislativo vorticoso e caotico e sempre più accelerato, la possibilità che una Presidenza di una Commissione abbia interlocutori limitati e stabili e che ogni Ministro abbia anch'esso un unico interlocutore parlamentare può facilitare i lavori evitando complicazioni organizzative che rendono se possibile ancora più inutilmente complesso il procedimento legislativo. Si stabilisce poi un rapporto univoco che, in questa fase, possiamo ritenere che favorisca l'esercizio del potere di indirizzo del Parlamento su un Esecutivo oggi predominante.

Quest'ultima proposta si riallaccia ad un tema di fondo, quella di un possibile convergenza tra Camera e Senato per individuare in modo omogeneo le Commissioni e le loro competenze (di qui la sottolineatura precedente delle intese preliminari tra i due rami del Parlamento), motivandola in modo se possibile ancora più stringente.

Infatti due Commissioni che hanno le stesse competenze e quindi, per quanto detto, hanno come interlocutore lo stesso Ministro, oltre a contribuire ulteriormente a quella semplificazione organizzativa e di relazioni del lavoro parlamentare e dell'attività di Governo di cui si parlava prima, diventano insieme un interlocutore ancora più “consistente” rispetto all'esecutivo e quindi possono esercitare un potere di indirizzo ancora più efficace (se mi si passa la metafora calcistica, “marcando a uomo” i singoli Ministri). Inoltre le due Commissioni con competenze omogenee possono inoltre svolgere più facilmente attività istruttorie e conoscitive coordinate, finalizzate sia all'attività di controllo che all'attività legislativa; in generale possono collaborare e coordinarsi più facilmente (le Commissioni più facilmente possono fare “sistema”).

Questa scelta diventa poi ancora più motivata se la si guarda sotto l'aspetto più generale dell'esercizio della funzione di controllo parlamentare sull'Esecutivo, sulla quale si innestano i poteri di indirizzo qui richiamati, come si illustrerà con le proposte contenute nell'ultimo paragrafo.

2.3. In terzo luogo possono valutarsi le seguenti ulteriori integrazioni alle proposte avanzate.

- Commissione Lavoro pubblico e privato, innovazione tecnologica e transizione digitale (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Innovazione tecnologica e transizione digitale, Pubblica Amministrazione. Le competenze su innovazione e transizione digitale potrebbero essere ovviamente accorpate anche con quelle della Commissione attività produttive, è da valutare al riguardo l'eventuale sovraccarico di lavoro)

- Commissione Affari sociali e salute (Ministero della salute, Pari opportunità e famiglia, Politiche giovanili – e tossicodipendenze – Disabilità)

Innanzitutto potrebbe non essere prescritto che tutte le Commissioni abbiano lo stesso numero di parlamentari; ad esempio la mia proposta di 9 Commissioni potrebbe essere integrata da un numero di componenti maggiore nelle Commissioni competenti rispettivamente per gli Affari costituzionali, il Bilancio e le Politiche europee. Per le prime due vi sarebbero ragioni legate al carico di lavoro soprattutto in sede consultiva, per la Commissione Bilancio anche relativamente alla legge di bilancio e poi legate ai Comitati di cui parlerò immediatamente dopo. Anche per la Commissione competente per gli affari europei il motivo è spiegato subito dopo.

Potrebbe essere inoltre previsto il mantenimento alla Camera del Comitato per la legislazione e la sua istituzione anche al Senato con gli stessi compiti e con le integrazioni di cui si accennerà al successivo paragrafo. Inoltre si potrebbe istituire in entrambe le Camere un Comitato per la valutazione delle politiche pubbliche (organizzato e regolato sulla falsariga di quello per la legislazione) ispirato all'esempio francese ma con funzioni specificate al paragrafo 4¹⁹ Entrambi i Comitati sarebbero costituiti da parlamentari che già fanno parte di Commissioni e quindi non entrerebbero nel conto delle Commissioni medesime; in particolare i parlamentari potrebbero essere scelti tra i componenti delle Commissioni per gli affari costituzionali e il bilancio ed ecco spiegato il perché di un possibile aumento dei loro componenti.

Infine va sottolineato che la riforma costituzionale, mentre induce ad una modificazione dell'assetto delle Commissioni permanenti, dall'altro rende opportuna anche una riforma delle Commissioni bicamerali, che dovrebbero essere complessivamente anch'esse ridotte di numero e accorpate, data una maggiore difficoltà a lavorare con parlamentari in numero più ridotto e probabilmente più impegnati in Assemblea e Commissione. Un'analisi approfondita della situazione delle bicamerali, anche relativamente al numero dei loro membri,²⁰ nonché la definizione di proposte meditate in materia, esulano tuttavia dalle finalità di quest'articolo. Mi limito al riguardo a due considerazioni:

- la competenza della valutazione delle politiche pubbliche potrebbe anche essere assegnata ad una Commissione bicamerale per il controllo della finanza pubblica (richiesta da alcuni commentatori tenendo conto del

¹⁹ E che tiene conto del dettato dell'articolo 5, comma 4 della legge costituzionale n. 1 del 2012, in cui si parla di controllo parlamentare sulla qualità e l'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni

²⁰ Al riguardo vedasi R. DI CESARE, *L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

citato articolo 5, comma 4, della legge costituzionale 1/2012)²¹ e appunto per la valutazione delle politiche pubbliche, accorpando in essa le competenze anche di altre bicamerali (vigilanza sull’anagrafe tributaria, sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assicurazione sociale).

- ricordo poi che è stata proposta l’istituzione di una Commissione bicamerale per gli affari europei che potrebbe efficacemente impartire indirizzi parlamentari univoci al Governo su atti, politiche e attività nella UE, prevedendo anche una collaborazione organica con i parlamentari europei eletti in Italia e accorpando anche le competenze della Commissione Schengen, Europol, immigrazione²². Questa proposta andrebbe completata chiarendo i rapporti con la Commissione alla quale dovrebbero essere affidati i compiti di esaminare le leggi europee e di delegazione europea. Nel mio schema essi sarebbero attribuiti ad una Commissione competente per gli affari esteri, della difesa e quindi delle politiche della UE, con un numero di componenti maggiore, in modo che tra essi potrebbero essere scelti i componenti della bicamerale – o del Comitato bicamerale – per gli affari europei con i compiti di indirizzo.

3. È possibile una riforma più incisiva sul versante del procedimento legislativo?

Come si diceva all’inizio, la riforma costituzionale se da un lato può causare problemi al funzionamento delle Camere, dall’altro può aprire la strada ad una riforma dei Regolamenti parlamentari a più ampio spettro, anche andando oltre quanto già accaduto al Senato con la riforma del 2017. E di farlo questa volta in modo coordinato tra le due Camere. Più in generale è un’occasione per sottoporre a revisione il procedimento legislativo anche realizzando cambiamenti organizzativi e nuove prassi. Anche se l’andamento del lavoro di riforma dei Regolamenti attualmente in corso fa presagire poco di innovativo al riguardo, vi sarebbe ancora tempo utile (soprattutto se la legislatura durasse fino al 2023) per interventi più complessi.

²¹ Vedasi F. NERI, *Le Commissioni Permanenti*, cit., p. 512 e N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all’indomani del referendum costituzionale*, cit., n. 1, p. 8. Il citato comma recita per intero: “Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento alla qualità e all’efficacia delle spese delle pubbliche amministrazioni”.

²² L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p. 570.

Una riforma che avesse queste ambizioni questa portata non potrebbe non considerare il sistema delle Commissioni permanenti e soprattutto le loro funzioni. A tal proposito non posso qui non richiamare l'articolo pubblicato ad agosto scorso ed elaborato insieme ad Antonio Malaschini²³.

In quello scritto è stata presentata una proposta di sessione sperimentale ordinaria di tipo bicamerale da tenersi nella prima parte dell'anno (da gennaio fino alla pausa estiva dei lavori) nella quale, sulla base di un accordo tra Governo e Conferenze dei presidenti dei Gruppi delle due Camere, si stabiliscano priorità condivise per il lavoro legislativo e il Parlamento possa trattare prevalentemente disegni di legge di contenuto omogeneo che rispecchiano le predette priorità con tempi definiti, mentre il Governo limiterebbe il ricorso ai decreti-legge. Nell'intento anche di migliorare la qualità del prodotto legislativo, assicurando nel contempo tempi giusti per l'istruttoria e la decisione parlamentare, nonché rispettando il bicameralismo, sempre in quello scritto si è sottolineata l'utilità e la funzionalità della sede redigente soprattutto nella versione ultima approvata con la riforma del regolamento del Senato del 2017, che potrebbe essere introdotta anche alla Camera.

Quella proposta potrebbe quindi essere alla base nel contempo di un rilancio della funzione legislativa delle Commissioni: quella stessa proposta, scontando le sue difficoltà di attuazione e la probabile compresenza, anche in un contesto di una sua piena attuazione, di ancora numerosi decreti- legge, nonché per la sua incompletezza rispetto alla complessiva attività legislativa, potrebbe ora essere integrata *con alcune modifiche regolamentari relative all'attività legislativa in Commissione proprio in occasione di decreti-legge e con riferimento alla legge di bilancio*, (riprendendo un'idea già avanzata in merito ai decreti-legge per la fase della pandemia e prevedendola a regime anche per la legge di bilancio, con alcuni aggiustamenti²⁴).

In particolare *per i decreti-legge* (non intendendo ipotizzare, più per motivi di "forte" opportunità che per motivi di incostituzionalità, il ricorso alla sede deliberante²⁵) nonché *per la legge di bilancio* si potrebbe prevedere un

²³ A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Crisi della legislazione: riorganizzazione parziale del procedimento legislativo o codificazione ordinaria ex post?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2021, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

²⁴ Vedasi tra gli altri N. LUPU, *Come evitare l'autoemarginazione del Parlamento nella situazione attuale* – Audizione del 5 novembre 2020 presso l'Ufficio di Presidenza della Commissioni Affari costituzionali dello Stato, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1 dicembre 2020, p. 20. Vedasi anche durante la prima fase della pandemia F. CLEMENTI, *Il Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 ore*, 16 marzo 2020, ove si ipotizzava una deroga ai regolamenti per permettere la discussione in sede redigente dei decreti-legge

²⁵ Sulla questione della sussistenza o meno di una riserva implicita di trattazione in Assemblea dei decreti-legge, desumibile dall'art. 77 della Costituzione vedasi quanto

procedimento snello²⁶ che comunque preveda una forma specifica di coinvolgimento dell’Assemblea.

A tale riguardo, come si accennava prima, si potrebbe assumere a base la disciplina della sede redigente così come si è determinata al Senato dopo la riforma del 2017, con una modifica apparentemente limitata ma che può assumere un particolare rilievo. Al riguardo si propone quindi una *sede redigente speciale* che si potrebbe così articolare:

- un *dibattito preliminare* in Assemblea, aperto dall’illustrazione da parte del Governo dei contenuti del provvedimento in cui possano intervenire un certo numero di parlamentari per Gruppo (un dibattito necessariamente contingentato), che possa prevedere l’approvazione di documenti di indirizzo recanti criteri e principi che debbano orientare il lavoro in Commissione;

- l’assegnazione ad una Commissione *del testo e dei documenti di indirizzo con il compito di discuterlo e di votare tutti gli ordini del giorno e gli emendamenti al testo*;

- facoltà per i Presidenti, se residua tempo utile, di sottoporre i testi ai Comitati per la legislazione per una valutazione di errori materiali, possibili correzioni formali e di coordinamento;

afferma A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 307, il quale dopo aver ricordato che nella prima e seconda legislatura repubblicana vi erano stati casi di conversione di decreti-legge in sede deliberante, proseguiva: “È dubbia la necessità di riserva di Assemblea che per prassi alla Camera e ora anche per regolamento al Senato si fa al disegno di legge di conversione...In realtà, nonostante autorevoli tentativi della dottrina è mancata la dimostrazione dell’esistenza di un vero divieto costituzionale di conversione in Costituzione”. Nel testo di Manzella è richiamata tale dottrina. Evidenzia motivi di opportunità che tendono ad escludere il ricorso alla sede deliberante per l’esame dei decreti-legge N. LUPU, *Come evitare l’autoemarginazione del Parlamento nella situazione attuale*, cit., n. 22, p. 19, il quale evidenzia “...l’esigenza di coinvolgimento delle Camere nella loro composizione plenaria, necessario specie laddove tale disposizione – l’art. 77 della Costituzione - chiama in gioco la responsabilità del Governo e dunque il rapporto fiduciario”.

²⁶ Per i decreti-legge da tempo si era invocata una procedura che tenesse conto di esigenze di rapidità e di specificità. Già nel testo di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 307-308, in relazione alla scelta dei regolamenti parlamentari di adottare l’esame in sede referente come per i disegni di legge, l’autore la riteneva “...inadeguata, perché un’istituzione parlamentare che voglia veramente controllare l’uso governativo del decreto-legge non sceglie a priori la via ambigua della lungaggine procedurale. Al contrario, dovrebbe cercare di far combaciare alla procedura costituzionale una procedura regolamentare di pari rapidità” Inoltre la riteneva dannosa “...perché l’affollarsi dei decreti-legge in assemblea, a tempi non prevedibili, fa letteralmente saltare qualsiasi programmazione dei lavori delle Camere. Il parlamento, cioè, per una qualche ipotetica maggior garanzia formale in tema di conversione di decreti-legge, sacrifica uno dei suoi poteri veramente strategici, quello di programmazione, ritardando, con la stessa conversione, tutto il lavoro legislativo in corso”.

- *votazione finale sugli articoli per la legge di bilancio, dichiarazioni di voto finali e voto finale in Assemblea* (gli ordini del giorno sarebbero, come si diceva, votati solo in Commissione), preceduti da eventuali votazioni su modifiche formali e di coordinamento.

Questa innovazione procedurale consentirebbe di evitare il ricorso al monocameralismo alternato (che spesso si completa anche con voti di fiducia, pertanto esautorando dall'esame di merito del provvedimento una delle due Assemblee e in qualche caso entrambe) e quindi di far partecipare alla decisione (con un processo almeno in parte "deliberativo", per quanto praticabile nei tempi concessi) un numero comunque significativo di parlamentari delle due Camere rispetto a quanto in sostanza è accaduto in questi anni (considerando sia il dibattito preliminare che quello in Commissione e le dichiarazioni di voto finali).

Rispetto alla sede redigente attualmente vigente al Senato, in sostanza si rende obbligatoria una discussione preliminare con possibile definizione di documenti di indirizzo, che l'articolo 36, comma 2 del Regolamento del Senato prevede solo come eventuale, in quanto subordinata all'iniziativa di almeno otto senatori; nel contempo tuttavia ne cambia parzialmente la natura e le finalità. La discussione preliminare, partendo da un intervento di illustrazione del Governo, tende infatti a sottolineare davanti all'Assemblea la responsabilità dell'Esecutivo nell'aver adottato il decreto-legge, dovendone spiegare le ragioni di necessità di urgenza che l'hanno determinato ad agire e le principali finalità dell'atto, in modo che tutti i parlamentari siano potenzialmente coinvolti anche se solo sulle linee generali (circostanza che la sede redigente ordinaria – che pure può rappresentare di per sé un "antidoto" al monocameralismo alternato - non potrebbe assicurare). Per quanto riguarda la legge di bilancio, l'illustrazione iniziale del Governo può spiegare gli assi portanti della manovra, con una discussione quindi incentrata su di essi e che può orientare efficacemente i lavori.

Con la sede redigente speciale sussisterebbe anche la possibilità, sia pure con esiti limitati, di poter controllare il lavoro svolto dalla Commissione (quanto meno in sede di voto finale in un ramo potrebbero evidenziarsi indirizzi non accolti che si rilanciano all'altra Camera) e si determinerebbero anche condizioni per una redazione più curata del testo (posticipando sia pure di poco il voto finale rispetto a quello degli emendamenti e degli articoli e quindi consentendo una rilettura completa del testo stesso). A tale riguardo il possibile inserimento in sede di rilettura del testo prima del voto finale potrebbe costituire un'integrazione utile delle funzioni dei Comitati per la legislazione (spesso penalizzati da un loro intervento in una fase troppo precoce del procedimento) e potrebbe essere estesa come intervento nelle sedi redigenti ordinarie prima del voto degli articoli e del voto finale.

4. Il “sistema” delle Commissioni Permanenti e il controllo sull’esecutivo

Il secondo pilastro di una più ampia riforma del sistema delle Commissioni permanenti potrebbe invece consistere in una diversa organizzazione e in diverse procedure concernenti il controllo parlamentare sull’attività del Governo, attività da intendersi in termini anglosassoni, ossia di *controllo-direzione/ controllo-indirizzo* (e sulla quale si innestano quindi i poteri di indirizzo di cui al paragrafo 2) comunque preventivo, più che di controllo ex post con finalità di evidenziare responsabilità, e che può invece alimentarsi dalle valutazioni ex post *sugli effetti delle politiche*²⁷, in una circolarità virtuosa.

Al riguardo si potrebbe prendere spunto dall’esperienza inglese dei Departmental Select Committees istituiti nel 1979, come Commissioni permanenti costituite da circa 11-14 membri che svolgono esclusivamente funzioni di controllo dei Ministeri (sulle spese, sulla gestione sulle politiche) con richieste di informazioni, audizioni, relazioni; lo svolgono anche con poteri estremamente penetranti, simili a quelli delle Commissioni di inchiesta italiane (facoltà di obbligare singole personalità a testimoniare in Commissione e quindi di incriminarli per il diniego di prestare dichiarazioni).

Si potrebbe altresì prendere spunto anche dall’esperienza francese della Comitato di valutazione e di controllo delle politiche pubbliche. Il predetto Comitato svolge un’attività di valutazione di quelle politiche pubbliche che superano la sfera di competenza delle singole Commissioni, che si concludono con un rapporto finale e con raccomandazioni al Governo, comunque raccordandosi con le Commissioni nelle quali sono costituiti anche altre strutture di controllo e valutazione²⁸ (in qualche modo coordinandole nell’esercizio di queste funzioni); il

²⁷ Vedasi al riguardo C. FASONE, *Sistema di Commissioni Permanenti e forme di Governo*, paragrafo 6.3.2.4 e la bibliografia ivi citata, nel cui ambito si segnala A. BALDASSARRE, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e controllo politico*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1979, p. 16; J. BARTHÉLEMY, *Essai sur le travail parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, V. Giard et E. Brière, Paris, 1934, pp. 58-59. Vedasi E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, in *Il Filangieri*, n. 2/2015-2016, pp. 199-238; ID., *La funzione di controllo e il rapporto con le pubbliche amministrazioni*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, n. 1/2019, pp. 31-48.

²⁸ All’Assemblea Nazionale operano, in seno alla Commissione finanze la *Mission d’évaluation et de controle (MEC)* e in seno alla Commissione per gli affari sociali la *Mission d’évaluation et de controle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS)*. Al Senato francese l’attività di controllo e valutazione è svolta dalle Commissioni permanenti (in seno alla Commissioni affari sociali è istituita una mission analoga al MECSS), con la contemporanea costituzione di organi collegiali ristretti, denominati delegazioni, volti all’approfondimento di particolari ambiti trasversali rispetto alle competenze delle Commissioni permanenti: *Delegation aux droits des femmes et à l’égalité des chances entre*

Comitato ha poteri rilevanti (oltre a svolgere audizioni, chiedere consulenze, presentare relazioni, deve ricevere tutte le relazioni delle *mission d'information* che si svolgono nell'Assemblea, può verificare, su richiesta delle Commissioni, le analisi di impatto presentate dal Governo a corredo di provvedimenti e perfino gli emendamenti, nonché può presentare proposte alla Conferenza dei presidenti sugli argomenti da trattare *in una specifica settimana di attività parlamentare dedicata al controllo*) e una composizione da "supercommissione" (è infatti presieduta dal Presidente dell'Assemblea, comprende i Presidenti dei Gruppi, i Presidenti di Commissione, il relatore generale della Commissione finanze e altri membri)²⁹.

In concreto si propone una riforma che si ispira a questi modelli, ma con aggiustamenti che tengono conto del contesto istituzionale italiano.

Si potrebbe quindi prevedere la facoltà di poter istituire in ciascuna Commissione fino ad un massimo di tre Sottocommissioni costituite da 6/7 membri al Senato e da circa il doppio alla Camera, ciascuna delle quali con compiti di controllo parlamentare sull'attività di un Ministero ed eventualmente di un Ministro senza portafoglio che svolge attività affini (questa proposta motiva il numero di tre Ministeri per Commissione di cui al precedente paragrafo). Sottocommissioni non costituite proporzionalmente e che assicurano invece la rappresentatività di tutti i Gruppi che compongono la Commissione, con un proprio Presidente e con una modalità di funzionamento bipartisan.

Tale attività di controllo si potrebbe esplicare attraverso richieste di informazioni e documentazione, audizioni, missioni di studio, proposte di relazioni e risoluzioni da discutere e votare poi in Commissioni, senza però assumere poteri tipici delle Commissioni di inchiesta (l'importazione del modello inglese richiederebbe un ripensamento generale anche del sistema delle commissioni di inchiesta). Nel caso di Commissioni che rispecchiano le competenze soltanto di uno o due Ministeri, le Sottocommissioni potrebbero essere competenti per uno o più settori organici delle competenze del Ministero (es, nelle Commissioni Giustizia potrebbero esserci Sottocommissioni competenti per la giustizia civile,

les hommes et les femmes; Delegation aux collectivites territoriales et à la decentralisation; Delegation à la prospective (che informa il Senato sugli scenari evolutivi della società e dell'economia); *Delegation aux entreprises; Delegation à l'Outre-mer*. Vedasi al riguardo A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto ex ante e ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia*, Esperienze n. 9, Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica, Ottobre 2015.

²⁹ Vedasi C. FASONE, *Sistema di Commissioni Permanenti e forme di Governo*, cit., pp. 540-541; Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica, cit. e vedasi anche E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparative e note sull'esperienza del Senato* in M. MALVICINI (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia: verso un affresco contemporaneo*, Centro per l'eccellenza e gli studi transdisciplinari, Torino, 2019, pp. 203-223.

per quella penale, per il sistema di esecuzione delle pene). I programmi dei lavori dovrebbero essere coordinati nell’ambito della Commissione di appartenenza e pertanto i Presidenti delle Sottocommissioni farebbero parte dell’Ufficio di Presidenza delle Commissioni. Le Sottocommissioni potrebbero poi avere il compito di preparare per tempo la sessione di bilancio assumendo dati sulle stime e sull’andamento delle spese del Ministero di competenza.

Questa riforma potrebbe essere poi completata come si accennava in precedenza dall’istituzione in via sperimentale (es. per una legislatura, con obbligo poi di esaminare i risultati dell’esperienza) di un Comitato sulla valutazione delle politiche pubbliche costituito in modo analogo al Comitato per la legislazione e competente per svolgere attività di valutazione ex post di specifiche leggi o di specifiche politiche pubbliche, avvalendosi al Senato dell’Ufficio Valutazione Impatto³⁰ (che potrebbe essere costituito anche alla Camera) affidando ricerche ad hoc, svolgendo indagini, audizioni, missioni e chiedendo relazioni con la predisposizione di specifici rapporti. In una prima fase sperimentale potrebbe essere forse non opportuno prevedere una composizione da “supercommissione” come in Francia, scegliendone invece i membri nell’ambito dei componenti della Commissione bilancio (di cui si era proposta una numerosità maggiore) ed enfatizzando il collegamento tra questo Comitato e le Sottocommissioni di controllo (ed anche tra Comitati di Camera e Senato) con scambi di dati e attività anche integrate, realizzandosi quella proficua circolarità tra controllo-direzione e valutazione ex post già accennata.

Perché quest’enfasi su nuove forme e modalità di controllo parlamentare? Per diversi motivi

Occorre partire dalla considerazione che nella società di oggi, caratterizzata da un sapere altamente specialistico e dalla necessità di competenze tecniche di alto livello, non è realistico pensare ad un Parlamento predominante nella funzione legislativa, quanto piuttosto ad un Parlamento che concorra autorevolmente a svolgerla (trasformando le decisioni in “deliberazioni”) soprattutto attraverso il sistema delle Commissioni permanenti. L’esecutivo per le sue competenze e la sua organizzazione continuerà ad assumere in forma preponderante l’iniziativa legislativa e ovviamente continuerà ad assicurare la produzione di norme attuative e quindi l’attuazione delle stesse.

Ma proprio perché ciò continuerà ad accadere ne derivano due esigenze: assicurare in un sistema democratico un più efficace contrappeso all’esecutivo e utilizzare l’attività di controllo anche per riequilibrare almeno in parte il gap di conoscenze tra Parlamento ed esecutivo.

Sotto il primo profilo il Parlamento e quindi in questo caso il sistema delle Commissioni Permanenti devono anzitutto operare per creare maggiore

³⁰ Vedasi A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Crisi della legislazione*, cit., n. 18.

trasparenza e informazione sull'attività del Governo, sui suoi metodi, sulle azioni concrete e sui loro risultati, devono operare quindi per trasferire questi contenuti informativi ai cittadini e fare da cassa di risonanza di tante istanze della società civile (Parlamento "porticato della società civile"). Il Parlamento quindi deve utilizzare questa maggiore informazione acquisita in azioni efficaci di indirizzo al Governo (controllo/indirizzo) e quindi richiedere impegni ovviamente compatibili con il dettato delle leggi che regolano la specifica attività esecutiva (ma anzi in taluni casi proprio finalizzati volti ad una loro più fedele attuazione) e con tutte le limitazioni derivanti dall'indirizzo politico di maggioranza passato al vaglio del corpo elettorale.

Sotto il secondo profilo, per un Parlamento che non dispone degli apparati conoscitivi che possiede l'esecutivo, l'attività di controllo così delineata può fornire elementi conoscitivi utili per un procedimento legislativo meno squilibrato, in cui il Parlamento può fornire un contributo originale e ben motivato.

Considerati possibili rischi di più complessa organizzazione dei lavori del Parlamento tra attività di Sottocommissione, di Commissione e di Assemblea (proprio tenendo conto di tali rischi, peraltro si è proposto che i Presidenti di Sottocommissioni partecipino agli Uffici di Presidenza delle Commissioni e si è prevista l'istituzione delle predette Sottocommissioni come facoltà per le Commissioni e non come snodo organizzativo obbligatorio), la prospettata innovazione potrebbe essere più agevolmente adottata in un contesto di riorganizzazione più generale del procedimento legislativo, quale quella delineata nel già citato articolo di Malaschini e Pandolfelli e di adozione della sede redigente speciale per l'esame di decreti-legge e legge di bilancio. Infatti una riorganizzazione del procedimento con una sessione ordinaria imperniata su disegni di legge di contenuto omogeneo deve avere come contraltare la riduzione del numero dei decreti-legge, evitando anche troppe assegnazioni a Commissioni riunite di testi eterogenei che complicano i lavori; la sede redigente speciale potrebbe ridurre – e qualificare – i tempi di lavoro dell'Assemblea, liberando ulteriori spazi per il lavoro delle Commissioni (e quindi se del caso anche di eventuali Sottocommissioni).

5. Considerazioni conclusive

In conclusione vorrei sottolineare un concetto di fondo: la flessibilità organizzativa, un criterio di attribuzione delle competenze che esalti il coordinamento delle Commissioni delle due Camere, le proposte di sede redigente speciale per i decreti-legge e la legge di bilancio in un contesto di riorganizzazione del procedimento legislativo, le nuove modalità ipotizzate per il controllo sull'Esecutivo si fondano sulla convinzione che un rilancio e un rafforzamento così delineato del "sistema delle Commissioni permanenti" possa consentire al Parlamento di svolgere più efficacemente tutte le sue funzioni anche in raccordo con la società civile.

Non ci si può quindi non augurare che maturi la consapevolezza di questo concetto al fine di pervenire a riforme regolamentari, anche nel dettaglio diverse da quelle illustrate, ma all'altezza della sfida che si è tentato di rappresentare.