

Presentazione al volume *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*
in corso di pubblicazione presso le Edizioni della Normale

Vincenzo Casamassima e Andrea Frangioni

SOMMARIO: 1. Alcune riflessioni preliminari - 2. La decretazione - 3. L'organizzazione del lavoro parlamentare e l'alternativa uffici/commissioni.

1. Alcune riflessioni preliminari

Il presente volume raccoglie gli atti dei cicli 2011, 2012 e 2013 dei seminari di storia parlamentare organizzati dalla Scuola Normale Superiore e della Scuola Superiore Sant'Anna, in collaborazione con la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica¹. La pubblicazione intende porsi in continuità con il volume *Parlamento e storia d'Italia*, che contiene gli atti dei primi due cicli di seminario 2009 e 2010.

Se in quel volume l'attenzione era concentrata su due temi di 'lunga durata' della storia istituzionale italiana, come la riforma elettorale e la riforma del Senato, con la presente pubblicazione la prospettiva intende ampliarsi, da un lato, ed approfondirsi, dall'altro.

Ampliarsi perché, con il seminario 2011 dedicato a «Parlamento e politiche pubbliche nella storia d'Italia», si è tentata un'analisi del ruolo del Parlamento nell'elaborazione concreta della decisione politica in due grandi settori d'azione della vita pubblica: la finanza pubblica e il rapporto con il processo di integrazione europea.

Approfondirsi perché, nei seminari 2012 e 2013, l'attenzione è tornata alle procedure e ai meccanismi di funzionamento dell'istituzione parlamentare, con l'attenzione prestata, nel 2012, al funzionamento degli Uffici e delle Commissioni permanenti e, nel 2013, al fenomeno dei decreti-legge.

Inoltre, in coincidenza con le celebrazioni, nel 2011, del Centocinquantesimo dell'Unità d'Italia, si è tentato, con il seminario organizzato anche in collaborazione con la Domus Mazziniana, una riflessione di carattere generale sul ruolo, fondamentale, che il dibattito sulla rappresentanza politica ha avuto nel corso del Risorgimento. Da tale riflessione, che si è svolta anche in chiave comparata con la

· Nella Presentazione, frutto della collaborazione tra i due autori, il primo paragrafo è stato redatto da Andrea Frangioni, mentre i paragrafi 2 e 3 sono stati redatti da Vincenzo Casamassima. Vincenzo Casamassima è assegnista di ricerca presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa; Andrea Frangioni è dottore di ricerca e consigliere parlamentare della Camera dei deputati.

¹ È doveroso un sentito ringraziamento al consigliere Valerio Di Porto e ai professori Sabino Cassese, Marcello De Cecco, Daniele Menozzi ed Emanuele Rossi, il cui sostegno ha reso possibile l'iniziativa. Al seminario 2011 partecipò in qualità di relatore il prof. Luigi Spaventa, poi prematuramente scomparso. Alla Sua memoria rivolgiamo un sentito omaggio.

coeva esperienza francese, nasce l'intervento di Pietro Finelli raccolto negli atti, che ripercorre il dibattito in quel Paese sull'organizzazione del Parlamento.

L'insieme degli interventi raccolti del volume suggerisce riflessioni parzialmente diverse da quelle formulate come premessa al primo volume. In quella occasione si era infatti voluto sottolineare quanto l'evoluzione delle istituzioni rappresentative in Italia risultasse analoga a quella degli altri Paesi europei nel passaggio dal sistema rappresentativo liberale ottocentesco alla democrazia dei partiti di massa novecentesca e, quindi, alla 'democrazia del pubblico' sorta tra la fine del Novecento e gli inizi del nuovo Millennio².

Ora si è spinti invece dalla lettura ad alcune considerazioni sulle specificità del caso italiano.

In primo luogo, emergono i numerosi 'vincoli' che hanno limitato i 'gradi di libertà' del sistema politico-rappresentativo italiano. Un 'vincolo' costante in molte fasi della vita italiana appare quello derivante dalle condizioni della finanza pubblica: questo già nel primo decennio post-unificazione, quando il raggiungimento del pareggio di bilancio rappresentò, nel quadro dei valori della Destra storica, una necessaria garanzia di consolidamento dell'indipendenza appena raggiunta (e già allora si affacciò l'esigenza di evitare la sorte toccata ad altri Paesi: il riferimento fu dapprima all'Egitto, posto, per il suo dissesto finanziario, sotto il controllo internazionale ben prima dell'occupazione britannica nel 1882; più tardi, negli anni Novanta dell'Ottocento, esempio negativo sarebbe divenuta la Grecia)³.

Come si vede la questione finanziaria era in realtà questione etico-politica concernente la posizione dell'Italia nel contesto europeo. Il quale a sua volta rappresenta un altro 'vincolo' costante: l'Italia sa trarre maggiore vantaggio in un contesto europeo dove si riesce a promuovere pace e integrazione (come il concerto delle potenze negli anni Cinquanta e Sessanta dell'Ottocento o i primi decenni del processo di integrazione europea) e si trova invece in difficoltà in un contesto europeo attraversato da divisioni e rivalità (come quello successivo al 1870, dove maturarono le cause delle due guerre mondiali, o quello attuale)⁴.

Sono dovuti questi vincoli alle vicende del nostro processo di unificazione nazionale? In realtà l'esito di quel processo fu coerente con il clima europeo dell'epoca, con l'istaurazione di un regime costituzionale-rappresentativo liberale e la conciliazione tra ideali liberali e nazionali. Lo sforzo della classe dirigente che lo rese possibile ebbe del miracoloso⁵. A rendere precaria la situazione italiana, collocando il neonato Regno come ultima tra le grandi potenze (fragile rispetto alle altre, ma al tempo stesso velleitaria e ambiziosa nella rivendicazione del suo status), fu piuttosto il *modus operandi* con cui la classe dirigente italiana si rapportò al cambio di clima successivo al 1870, con l'affermazione degli ideali di potenza e del nazionalismo; un *modus operandi* che, nel tentativo di imitare politiche e comportamenti delle altre grandi potenze europee, in molti casi ignorò le condizioni del 'Paese reale'. Ugualmente carente, a partire dallo stesso periodo, fu la risposta alle esigenze di allargamento della base sociale dello Stato, di democratizzazione e di

² B. MANIN, *Principi di governo rappresentativo*, Bologna 2011.

³ D. BEALES, E.F. BIAGINI, *Il Risorgimento e l'unificazione dell'Italia*, Bologna 2005, pp. 227-228.

⁴ A. FRANGIONI, *Questione meridionale e collocazione dell'Italia nella prima globalizzazione: Stefano Jacini e Giustino Fortunato alla luce di alcuni recenti studi*, in *Annali della Fondazione Ugo La Malfa*, XXVII, 2012, pp. 175-90.

⁵ R. VIVARELLI, *Italia 1861*, Bologna 2012

nazionalizzazione delle masse⁶. In tal senso un effettivo valore simbolico sembra assumere la svolta protezionista del 1887: fu allora che sembrò aprirsi la strada per un'involuzione 'corporativa' della società italiana⁷.

È qui, infatti, che sembra emergere un'altra specificità della storia politico-istituzionale italiana: la difficoltà del circuito sistema rappresentativo-legislazione di esercitare una funzione di integrazione sociale, attraverso la produzione di norme in grado, nella loro generalità e astrattezza, di rappresentare soddisfacenti punti di equilibrio nel confronto di tutti i diversi interessi della società.

È come se questo circuito non riuscisse da solo a garantire l'integrazione nello Stato nazionale delle varie identità italiane, dovendosi quindi ricorrere, di volta in volta, ad ulteriori fattori esterni di integrazione. Vi fu dapprima il tentativo di nazionalizzazione delle masse nel nome della 'religione della Patria' risorgimentale operato dallo Stato liberale. Un tentativo, fragile, che visse fasi alterne per poi definitivamente fallire nella crisi successiva alla prima guerra mondiale. E della fragilità di questo tentativo furono manifestazione proprio quei fenomeni, già allora presenti e denunciati, di 'crisi della legge' (il ricorso ai poteri speciali e alla decretazione e la proliferazione di norme speciali e derogatorie, funzionali ad interessi settoriali, corporativi, localistici)⁸ affrontati in una sezione di questo volume. Vi fu poi il tentativo autoritario del fascismo, conclusosi in tragedia. E vi è stata infine la funzione 'supplente' di integrazione sociale svolta, nei primi decenni della Repubblica, dai partiti di massa e dalle energie sociali e demografiche degli anni della ricostruzione. In questo modo sono stati possibili decenni di incredibili progressi, un'autentica mutazione antropologica della società italiana. Ma si tratta di un processo che si è concluso tra anni Sessanta e anni Settanta⁹.

Venuta meno questa ultima 'funzione supplente', la crisi della legge è iniziata a riemergere in proporzioni sempre più preoccupanti, fino a giungere alla sostanziale assenza di Stato di diritto che sembra caratterizzare la realtà odierna. Il tradimento o l'oblio di significative disposizioni costituzionali; l'abuso della decretazione d'urgenza; le troppe legislazioni d'emergenza introdotte; la frammentazione e l'ipertrofia della legislazione che ha fatto venire meno la certezza del diritto e favorito la corruzione e i fenomeni criminali; la lentezza della giustizia e l'esercizio in casi significativi opaco e dettato da perverse 'logiche emergenziali' della funzione giurisdizionale¹⁰. Da quattro decenni troppi segnali sconfortanti della nostra vita pubblica, destinati comunque a riflettersi, a volte in modo drammatico, sulle concrete esistenze di molti cittadini, sembrano indicare ciò: gli italiani godono di condizioni di concreta libertà e di benessere mai sperimentate, ma non delle garanzie dello Stato di diritto.

⁶ I limiti e le carenze riscontrabili tanto sul versante della politica internazionale quanto su quello, interno, della costruzione di un percorso di superamento della distanza tra 'paese legale' e 'paese reale', sono stati di recente nuovamente richiamati da U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna 2014, in partic. pp. 33-41.

⁷ R. VIVARELLI, *Il fallimento del liberalismo*, Bologna 1981.

⁸ S. CASSESE, *L'Italia: una società senza Stato*, Bologna 2011, ove si parla di 'giuridicità debole'.

⁹ G. AMATO, A. GRAZIOSI, *Grandi illusioni*, Bologna 2013.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 152-154. Segnalare questo non significa ovviamente mettere in discussione il pesante tributo di sangue pagato da troppi magistrati, insieme a troppi altri servitori dello Stato, nel contrasto all'illegalità terroristica e mafiosa.

Si può legittimamente ritenere che tali considerazioni siano dettate da un eccesso di pessimismo, certo, peraltro, - deve ammettersi – non ingiustificato. Comunque la si pensi in proposito, resta per noi, come curatori del volume che qui si introduce, la soddisfazione di aver presentato ai lettori i risultati delle ricerche di autorevoli studiosi accademici, così come di valenti funzionari parlamentari, che tracciano un articolato percorso di riflessione su determinate «procedure e politiche», la cui analisi in prospettiva storica ha consentito di gettare uno sguardo su tendenze di lunga durata della storia politica e istituzionale del nostro paese e di enucleare – ci pare – chiavi di lettura utili anche alla comprensione delle vicende dell'attualità politico-istituzionale.

2. La decretazione

In particolare, con riferimento al fenomeno della decretazione, alla luce degli elementi emersi nel corso dei seminari, si può constatare che gli argini posti dallo Statuto Albertino al ricorso del Governo ad atti di rango normativo primario¹¹, risultati non insormontabili già nel corso dei primi decenni di vita dello Stato unitario, cedono completamente nella fase che comprende al suo interno gli anni del primo conflitto mondiale e quelli immediatamente successivi. Si registra, infatti, in quel periodo una crescente tendenza al mutamento, oltre che dei contenuti degli atti normativi, che andavano perdendo i tratti, tradizionalmente connessi alla definizione stessa di legge, dell'astrattezza e della generalità per riempirsi di prescrizioni specifiche e puntuali, di natura eminentemente provvedimentale, del tasso di utilizzo di fonti diverse dalla legge del Parlamento.

Su queste «immagini della crisi», secondo la definizione da lei stessa proposta, Irene Stolzi rileva essersi appuntata, già all'epoca dei fenomeni qui esaminati, l'attenzione tanto dei giusprivatisti, più sensibili ai cambiamenti nel tipo di contenuti dell'atto normativo, quanto dei giuspubblicisti, che concentrarono la loro riflessione soprattutto sui profili relativi alla tipologia di fonte utilizzata per veicolare i comandi normativi e, in particolare, sull'incremento del ricorso a decreti non delegati aventi forza di legge, finalizzati a fronteggiare situazioni ed evenienze qualificate, più o meno fondatamente, dal Governo come 'emergenze'.

A proposito delle posizioni espresse dai costituzionalisti di età liberale in merito a tali prassi, Fabrizio Rossi rileva come nei primi decenni dell'esperienza dello Stato unitario il ricorso abbastanza limitato alla decretazione d'urgenza, tollerato e giustificato dalla magistratura¹², avesse convissuto con il prevalere in dottrina della tesi dell'incompatibilità con lo Statuto dell'adozione di decreti-legge¹³. Tale tesi era peraltro mitigata – lo ricorda Sabino Cassese nel suo contributo dedicato alla fase

¹¹ Il riferimento è all'art. 3, il quale sanciva che «il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei deputati», e dunque non dal solo Governo del Re, ed all'art. 6, ai sensi di cui «[...] fa i Decreti e i regolamenti necessari per la esecuzione delle Leggi senza sospenderne l'osservanza o dispensarne», previsione da cui pareva potersi dedurre che la potestà normativa del Governo dovesse essere esercitata soltanto in funzione esecutiva dei precetti introdotti con legge.

¹² A livello giurisprudenziale si era consolidato l'orientamento a reputare imposta l'unica condizione della presentazione dei decreti alle Camere per la conversione in legge.

¹³ Si veda per tutti la posizione espressa da Racioppi e Brunelli nel loro *Commento allo Statuto del Regno*.

terminale dell'età liberale– da quella, autorevolmente sostenuta da Orlando nei suoi Principi di diritto costituzionale, favorevole a riconoscere in capo al Governo un implicito 'diritto di ordinanza' di portata generale, il cui esercizio poteva tradursi, ove la necessità pubblica lo richiedesse, nell'adozione di atti capaci di spingersi oltre i limiti dell'esecuzione delle leggi del Parlamento.

Come notato da Nicola Lupo nel primo dei suoi contributi pubblicati in questo volume, si può ragionevolmente affermare che tesi come quella orlandiana appena richiamata e, per altro verso, il riferirsi di parte della dottrina alla formazione di una consuetudine derogatoria rispetto alle previsioni statutarie abbiano significativamente contribuito ad indebolire l'efficacia del divieto desumibile dallo Statuto. È vero, peraltro, che un'importante e notissima decisione delle Sezioni unite della Cassazione romana, la sentenza del 16 novembre 1922, aveva posto le basi per un, se pure limitato, sindacato giurisdizionale sull'esistenza dei presupposti impliciti (l'urgenza) per l'adozione di atti da reputarsi in sé incostituzionali. Si trattò, però, di 'una rondine che non poté fare primavera', considerato il suo levarsi in volo proprio nelle settimane in cui il partito fascista si insediava al governo del Paese, dando vita ad un Esecutivo che avrebbe formalizzato, attraverso la legge n. 100/1926, il principio dell'assoggettamento dei decreti-legge al solo controllo politico esercitabile dal Parlamento in sede di conversione.

D'altra parte, in regime di costituzione flessibile, anche al di là di quanto espressamente previsto dalla legge n. 100/1926, la sanabilità ad opera di una legge successiva di un decreto-legge qualificato, conformemente alla tesi della dottrina maggioritaria, come atto ab origine illegittimo poteva reputarsi coerente, in ultima analisi, con i principi che regolavano le relazioni tra fonti, lo Statuto e le leggi del Parlamento, gerarchicamente equiordinate.

Può destare, invece, un non ingiustificato stupore la continuità che, quanto alla concreta definizione delle relazione tra decreto-legge e legge di conversione, si è registrata in età repubblicana, pur nella vigenza di una Costituzione rigida (e giurisdizionalmente protetta), la quale peraltro, a differenza dello Statuto Albertino, disciplina specificamente la decretazione d'urgenza, determinando i presupposti per la legittima adozione dei decreti-legge. Attraverso il riferimento alla categoria logico-giuridica della 'novazione della fonte', è, infatti, transitata in età repubblicana – lo rileva Nicola Lupo in entrambi i contributi pubblicati in questo volume – l'idea che la legge di conversione, al pari di una qualsiasi altra legge, potesse assumere qualunque contenuto e, dunque, anche sanare gli eventuali vizi procedurali del decreto-legge. È accaduto così che abbia potuto instaurarsi un regime di insindacabilità di fatto dei decreti-legge, sottratti in pratica al controllo giurisdizionale di competenza della Corte costituzionale, la cui giurisprudenza, che ha mutato orientamento solo in tempi recenti, è stata anch'essa a lungo ferma su posizioni condiscendenti nei confronti dell'approccio fatto proprio da Governo e Parlamento. Con la conseguenza dell'assoggettamento dei decreti-legge (e delle leggi di conversione) al mero controllo, inevitabilmente colorato di politica, esercitabile, con tutti i ben noti limiti di efficacia, da parte delle assemblee (o delle commissioni) parlamentari, chiamate ad esprimersi sulla sussistenza o meno dei requisiti di necessità ed urgenza.

Se quello appena rilevato costituisce senz'altro un significativo elemento di continuità tra periodo liberale ed età repubblicana, una certa continuità, per quanto accompagnata da rilevanti elementi di discontinuità, può essere evidenziata anche in riferimento alle ragioni alla base del ricorso alla decretazione d'urgenza e ai caratteri

di tale ricorso. Sicuramente, come rileva Gaetano Silvestri, la fragilità delle maggioranze di governo, che accomuna gli anni immediatamente successivi al primo conflitto mondiale con alcune fasi della vita repubblicana, a partire dalla crisi del centrismo nella seconda legislatura, può ritenersi, in generale, un importante fattore di stimolo nei confronti dell'utilizzo dei decreti-legge. Quest'ultimo consente, infatti, di eludere, almeno in prima battuta, la necessità per l'Esecutivo di confrontarsi con le 'insidie' del dibattito parlamentare e, in età repubblicana, di esercitare, successivamente, in ragione del rigido vincolo temporale imposto all'iter di conversione dall'art. 77, comma 3, Cost., una rilevante forza di coazione politica nei confronti di una maggioranza scarsamente coesa.

Ciò detto, non si è mancato di sottolineare che gli anni del centrismo, pur caratterizzati – lo rilevano Nicola Lupo e Gaetano Silvestri – dall'emergere di alcune delle 'patologie' che avrebbero assunto successivamente ben maggiore intensità, sono stati contraddistinti da un uso tutto sommato abbastanza limitato della decretazione d'urgenza (cfr., sul punto, il quadro sinteticamente tracciato da Sabino Cassese). Giovanni Rizzoni rileva in proposito che, in una fase in cui la famosa *conventio ad excludendum* veniva in un certo senso compensata da una *conventio ad includendum* dell'opposizione, intensamente coinvolta nella determinazione dei contenuti delle leggi del Parlamento, i decreti-legge, in aderenza a quella che viene definita una vera e propria convenzione costituzionale, andarono assumendo i connotati di strumento utilizzato per interventi non straordinari, bensì specializzati (il riferimento è soprattutto ai decreti in materia fiscale, adottati in vista anche, ma non solo, dell'obiettivo di fronteggiare le conseguenze di calamità naturali). Soltanto in seguito, come nota anche in questo caso Rizzoni, a partire dalla IV legislatura, mutati gli equilibri politici ed attenuatasi sensibilmente, anche al di là dell'attività delle commissioni operanti in sede deliberante, la forza della contrapposizione maggioranza-opposizione, i decreti-legge, molto spesso disomogenei e aperti ad un'intensa attività emendativa parlamentare, si trasformarono in un canale ordinario di legislazione. E tali, come è noto, sarebbero rimasti, anche in contesti politico-parlamentari molto diversi da quello 'consociativo' proprio soprattutto degli anni Settanta, come quello 'maggioritario' indotto dall'abbandono della proporzionale pura e dal passaggio a sistemi elettorali di impianto appunto maggioritario, fino a far perdere, in concreto, al loro utilizzo ogni, seppur minimo, ancoraggio con i presupposti costituzionali di cui all'art. 77 Cost.

3. L'organizzazione del lavoro parlamentare e l'alternativa uffici/commissioni

Dall'analisi del fenomeno della decretazione d'urgenza svolta nei contributi raccolti nella terza parte del volume emerge, a conferma di quanto già in precedenza accennato, accanto alla forza di un approccio che potremmo definire 'giustificazionista' nei confronti di un uso dei decreti-legge difforme da quanto ricavabile dalle prescrizioni costituzionali, la stretta connessione della quantità e qualità del ricorso alla decretazione d'urgenza con le dinamiche delle relazioni tra Parlamento e Governo e con l'articolarsi della capacità rappresentativa delle Camere

nella sua evoluzione diacronica¹⁴. E la questione della rappresentanza politica, in rapporto con quella del ruolo da riconoscersi al Parlamento all'interno del sistema politico-istituzionale, si pone alla base anche delle riflessioni intorno ad un tema, di rilievo solo in apparenza puramente 'tecnico', quale quello delle forme di organizzazione interna delle Camere, affrontato dallo specifico punto di vista del confronto tra le due opzioni organizzative degli uffici e delle commissioni¹⁵.

Si tratta di un argomento, quello appena richiamato, preso in considerazione nella Parte seconda del presente volume, la quale è aperta da un saggio di Pietro Finelli, dedicato all'analisi dei contenuti dei dibattiti parlamentari francesi del periodo compreso tra l'inizio della Restaurazione ed il primo decennio del XX secolo. Data anche la valenza di 'modello' riconosciuta nell'Italia liberale all'esperienza istituzionale e costituzionale francese, il confronto con l'esperienza francese risulta di particolare interesse. L'opzione operata dalla Carta costituzionale del 1814 (e dal Regolamento della Camera dei deputati successivamente approvato) in favore dell'organizzazione dell'assemblea parlamentare in uffici (bureaux), costituiti periodicamente mediante estrazione a sorte dei loro membri, anziché in comitati o commissioni dotati di una propria stabilità (comités o commissions), si radicava nella diffidenza verso modalità organizzative sperimentate nelle assemblee rivoluzionarie, all'interno di cui – si affermava – i comitati avevano di fatto concentrato su di sé buona parte dell'autorità delle assemblee. Accanto al ricordo delle assemblee rivoluzionarie, terrifico per i membri più influenti della classe politica del tempo, risultava decisiva la concezione dell'assemblea elettiva come corpo unitario ed omogeneo, i cui componenti, in quanto rappresentanti di un popolo a sua volta concepito come un'unità politicamente indifferenziata, erano da ritenersi in grado di esercitare qualunque ruolo all'interno delle Camere.

Non può meravigliare, alla luce di ciò, che, tanto in Francia, come si evince dalla lettura del succitato saggio di Finelli, quanto in Italia, ove il sistema degli uffici fu adottato nel Parlamento sabauda prima e in quello del Regno d'Italia poi, l'orientamento favorevole al passaggio ad un sistema di commissioni permanenti con competenza circoscritta per materia, si sia a lungo presentato in stretta connessione con l'esigenza di migliorare, per così dire, l'efficienza tecnica del Parlamento, valorizzando le specifiche competenze dei suoi membri in relazione a questa o a quella materia. Pochi sono stati, per molto tempo, coloro che, invece, all'interno della classe politica liberale, hanno contestato il metodo degli uffici (anche) in quanto distorsivo, a causa del ricorso al sorteggio, dei rapporti di forza tra le varie tendenze politiche rappresentate nell'assemblea, cui peraltro, nei parlamenti ottocenteschi, non corrispondevano di norma (il caso britannico, soprattutto a partire da una certa fase, rappresenta un'eccezione) stabili raggruppamenti parlamentari, nella cui comparsa si tendeva a vedere lo spettro di una perniciosa divisione in fazioni.

¹⁴ Sulla stretta connessione tra sistema delle fonti e dinamiche della forma di governo (e della forma di Stato), oggetto di ampie ed approfondite riflessioni ad opera della dottrina costituzionalistica italiana, si può vedere, tra gli altri, A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad.cost.*, 1986, p. 217 sgg.

¹⁵ La centralità dello studio delle forme di articolazione ed organizzazione commissioni parlamentari come canale di accesso ad una più approfondita comprensione delle effettive logiche di funzionamento dei sistemi politico-istituzionali emerge, per esempio, nella prospettiva di un'analisi comparatistica, da C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova 2012.

Per quanto riguarda, in particolare, il contesto italiano, Fabrizio Rossi evidenzia come anche nelle Camere del nostro Parlamento, non diversamente da quanto avveniva oltrelpe, si andò sviluppando, nella seconda metà del XIX secolo, un importante dibattito in merito alla migliore soluzione organizzativa da adottare, ai fini dell'esercizio, in primo luogo ma non solo, della funzione legislativa. Significativo – rileva ancora Rossi – è il differente fondamento delle critiche al sistema degli uffici prevalenti, rispettivamente, alla Camera e al Senato. Mentre all'interno della Camera elettiva emergevano posizioni critiche motivate soprattutto da ragioni di natura 'politica', ed in particolare dall'incapacità del metodo del sorteggio, usato per la designazione dei membri degli uffici, di produrre una composizione che riproducesse la distinzione tra maggioranza e opposizione, al Senato, camera non elettiva, veniva sottolineato in modo particolare l'inconveniente 'tecnico', consistente nella mancata valorizzazione della competenza.

Ed è proprio, infatti, nella camera alta che viene già in tempi abbastanza risalenti avanzata l'idea, poi non tradotta in concrete modifiche al regolamento del Senato, dell'organizzazione dei membri in commissioni permanenti competenti per materia (dopo una prima proposta presentata nel 1868, si possono richiamare quelle presentate, rispettivamente, nel 1880 e nel 1883). Alla Camera, invece, per molto tempo, se si fa eccezione per alcune commissioni direttamente previste dal Regolamento, come la Commissione Bilancio e la Commissione per le petizioni, la cui composizione non rispecchiava però quella dell'aula, essendo i loro membri scelti a maggioranza dall'assemblea, l'inconveniente 'politico' determinato dal ricorso al sorteggio non spinge all'abbandono di una concezione atomistica ed indifferenziata della composizione delle assemblee elettive ed alla decisa opzione in favore della formazione di commissioni permanenti i cui componenti fossero designati dai diversi gruppi politici. Si adottò così a Montecitorio, per un breve periodo (1868-73) e prima di tornare agli uffici, il sistema, di ascendenza britannica, del Comitato generale privato, il quale consisteva in sostanza in una riunione dell'assemblea cui si applicavano regole in parte diverse (non era ammesso il pubblico né prevista la resocontazione dei dibattiti ed era previsto un numero legale ridotto) ed a cui prendevano parte, per libera scelta i deputati più interessati all'argomento in discussione.

D'altra parte, come notato da Eduardo Gianfrancesco, lo Statuto Albertino, limitandosi a parlare all'art. 55, senza un seppur minimo livello di specificazione, di «giunte» chiamate a svolgere un esame preliminare dei progetti di legge sottoposti a ciascuna delle due Camere non forniva indicazioni precise, demandando integralmente le scelte all'autonoma decisione di Camera e Senato. Furono così in special modo gli importanti sviluppi registratisi a cavallo tra la fine del XIX ed i primi due decenni del XX secolo al livello della conformazione della rappresentanza politico-parlamentare e l'impatto sugli equilibri della forma di governo di tendenze accentuatesi, con riguardo ai rapporti Parlamento-Esecutivo, soprattutto nel corso del primo conflitto mondiale ad esercitare un'influenza decisiva in direzione dell'abbandono, alla Camera, del metodo degli uffici in favore della previsione di un sistema di commissioni parlamentari permanenti.

Per un verso, fu dunque la crescita delle rappresentanze parlamentari dei nuovi partiti di massa (prima il partito socialista e, successivamente, anche il partito popolare) a spingere verso l'opzione di commissioni parlamentari i cui membri fossero designati dai gruppi politici e che avessero una composizione rispecchiante

quella dell'assemblea. Per un altro, l'accentuata tendenza dei governi, durante la Grande Guerra, a 'fare a meno del Parlamento', mediante il ricorso ai poteri, formalmente regi, di proroga e chiusura delle sessioni parlamentari, che si accompagnava all'ampiezza dei margini di manovra concessi al Governo dall'approvazione nel 1915 di una delega di pieni poteri, stimolò, come emerge soprattutto dal contributo di Carlotta Latini, l'emergere, in modo crescente lungo il periodo bellico, della richiesta di istituzione di un sistema di commissioni 'di controllo'. Se a cavallo tra gli anni della guerra e l'immediato primo dopoguerra, tanto alla Camera quanto al Senato, anche all'interno della classe politica liberale, si tendeva, nelle proposte principali, a chiedere che fossero istituite commissioni 'temporanee', furono parlamentari ascrivibili alla corrente dell'interventismo democratico, a spingere maggiormente, insieme ai socialisti, verso l'introduzione di commissioni permanenti competenti per materia nominate recependo le indicazioni dei gruppi parlamentari, soluzione che, come è noto, si affermò, con il sostegno anche dei popolari, in occasione della riforma del Regolamento della Camera del 1920.

La stretta connessione tra l'affermarsi, nell'ambito dell'organizzazione delle Camere, del ruolo di commissioni permanenti con competenza circoscritta per materia e quello di un sistema politico-parlamentare contraddistinto dalla presenza di partiti politici dotati di una consistenza ben diversa da quella dei magmatici raggruppamenti tipici dell'età liberale è un dato di essenziale rilievo, la cui importanza si rivelerà pienamente, dopo la parentesi fascista, in età repubblicana. All'interno di un Parlamento posto al centro di un sistema ormai pienamente democratizzato, le commissioni permanenti (sulla elaborazione in Assemblea costituente delle pertinenti previsioni contenute nell'art. 72 Cost. e sulla loro successiva interpretazione ad opera della dottrina, si veda il contributo di Giovanni Tarli Barbieri), costituite prendendo a riferimento la composizione dell'assemblea e abilitate anche ad approvare in via definitiva dei progetti di legge (la c.d. procedura in sede legislativa o deliberante), hanno svolto un ruolo di importanza primaria, che si è trasformato negli anni con il mutare delle dinamiche dei procedimenti parlamentari, a cominciare da quello legislativo, e della forma di governo complessivamente considerata.

In un contesto caratterizzato dalla sussistenza di rilevanti distanze ideologiche tra i principali partiti, le Camere e, al loro interno, significativamente, le commissioni permanenti si sono configurate come le principali sedi istituzionali dei processi di integrazione politica. È soprattutto nell'ambito delle suddette commissioni – lo ricorda Giovanni Rizzoni – che, in presenza della *conventio ad excludendum*, si sono sviluppate quelle dinamiche inclusive, che, per gran parte della c.d. prima Repubblica, si sono espresse in modo particolare nel coinvolgimento delle opposizioni nell'elaborazione (e nell'approvazione, soprattutto attraverso il ricorso alla sede deliberante) degli atti legislativi. In questo modo, l'attività delle commissioni ha contribuito in maniera determinante a mettere il Parlamento in condizione di veicolare efficacemente, accanto a quella conflittuale, l'articolazione di una dimensione consensuale della democrazia. E di consentire, per questa via, alle Camere, pur pagandosi il prezzo delle 'leggine' e di un appannamento del principio di responsabilità politica, come emerge, in questo volume, specialmente dalle riflessioni di Chiara De Micheli, di svolgere quella funzione integratrice che aveva faticato molto, invece, a svolgere efficacemente in epoca statutaria.

In sintonia con quanto appena osservato, Tarli Barbieri condivisibilmente rileva che «la stessa tesi dell'efficacia dell'attività del Parlamento ridotta al 'sopravvivere

senza governare' non riuscirebbe a esprimere gli effetti costitutivi e stabilizzanti della produzione legislativa, consistenti nel valorizzare le differenziazioni e le frammentazioni della società civile; nello stimolare i relativi interessi a partecipare ai benefici e alle risorse che il sistema politico poteva produrre e distribuire; nell'incentivare sostegno politico ma anche culturale, verso gli artefici e i garanti del sistema medesimo». E, d'altra parte, a proposito delle vituperate leggine, su cui il riferimento obbligato è agli studi condotti da Predieri negli anni Settanta¹⁶, non si può trascurare il rilievo dello stesso Tarli Barbieri, che, richiamando opinioni espresse in termini generali da Leopoldo Elia già all'inizio degli anni Sessanta, fa notare come anche nelle legislature più recenti, a fronte di un ricorso sensibilmente inferiore alla sede decentrata per l'approvazione delle leggi, resti molto elevata la presenza di contenuti microsettoriali all'interno degli atti legislativi, tendenza che parrebbe dunque rivelare una sua consustanzialità con le dinamiche del nostro sistema politico e normativo.

Ciò non significa – lo ribadiamo – che il mutamento del ruolo delle commissioni permanenti nell'ambito dei processi di produzione legislativa parlamentare non sia stato importante e, sotto alcuni aspetti, preoccupante. Ferma, infatti, l'estrema rilevanza del ruolo tuttora esercitato dalle commissioni, come 'officina delle leggi', valorizzato dalla riforma del Regolamento della Camera del 1997 in materia di disciplina dell'istruttoria legislativa e da prassi miranti a 'proteggere', almeno entro certi limiti, il prodotto del lavoro delle commissioni dall'impatto della 'forza travolgente' del procedimento in assemblea, non si può negare che le commissioni abbiano conosciuto un'evidente compressione dei propri spazi di manovra. Molte significative riforme regolamentari, che si sono susseguite tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta, hanno, infatti, prodotto, in vista dell'obiettivo di garantire tempi ragionevoli e prevedibili per l'esame dei diversi argomenti all'attenzione delle Camere, l'effetto di una netta subordinazione della programmazione di commissione rispetto a quella di assemblea, ottenuta soprattutto attraverso la generalizzata applicazione del 'contingentamento dei tempi'.

A quanto testé rilevato bisogna, tra l'altro, aggiungere, con riguardo alle legislature del maggioritario, il ricorso massiccio ad una pratica per vari aspetti discutibile e di dubbia compatibilità con la Costituzione, come quella della presentazione di maximedamenti sulla cui approvazione viene frequentemente posta la questione di fiducia, e la normalizzazione di fatto dell'uso dei decreti-legge quale ordinario strumento di legislazione. E se consideriamo, inoltre, che tutto ciò avviene in un contesto caratterizzato da forti tendenze alla personalizzazione delle dinamiche politico-istituzionali e delle relazioni tra istituzioni politiche e cittadini e da una innegabile compressione, anche in ragione delle caratteristiche della legislazione elettorale vigente, del ruolo sostanzialmente svolto dal Parlamento come istituzione capace di raccordare efficacemente sfera sociale e sfera istituzionale, si capisce come si stia parlando di ben altro che di una pura modifica del ruolo svolto dalle commissioni parlamentari.

Non pare insomma dubbio che, a partire dallo studio del ruolo delle commissioni, emergono elementi di riflessione più generale in merito ai processi di ridefinizione del volto della rappresentanza politica e della stessa democrazia parlamentare

¹⁶ A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in A. PREDIERI (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano 1975, p. 11 sgg.



complessivamente considerata, nei quali sono coinvolti tanto le istituzioni che danno corpo alla forma di governo (e, naturalmente, le loro articolazioni interne) quanto i partiti politici. Un tema che non può che rimanere al centro della nostra attenzione di studiosi e di cittadini.