

Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti

Cristina Fasone

LUISS Guido Carli

Riassunto

Partendo dalla constatazione dell'elevato grado di obsolescenza del sistema di commissioni permanenti italiano, questo contributo considererà le questioni che il taglio dei parlamentari pone quanto alla numerosità delle commissioni, alla loro composizione in termini di rispetto dei criteri di proporzionalità e di rappresentatività e alla distribuzione di deputati e senatori tra le commissioni monocamerali e bicamerali. A questo punto, secondo un approccio incrementale, dall'“opzione zero” o minimale di intervento fino a quella più radicale, si passano in rassegna alcune ipotesi di riforma del sistema delle commissioni, provando ad argomentare nelle conclusioni che occorre attestarsi quanto meno su un'opzione intermedia di revisione dei regolamenti, con interventi chirurgici, ma coordinati, o, auspicabilmente, su un nuovo disegno organico della geometria e della geografia delle commissioni, che accanto a commissioni permanenti e specializzate per materia con funzioni di controllo assegni a commissioni speciali il presidio della funzione legislativa.

Parole chiave: commissioni parlamentari permanenti, revisione costituzionale, numero dei parlamentari, regolamenti parlamentari

Abstract. *The Effects of the MPs' Reduction on Standing Committees*

Taking as its starting point the observation of the high degree of obsolescence of the Italian system of permanent commissions, this paper will examine the challenges raised by the reduction in the number of MPs with respect to the number of commissions, their composition in terms of compliance with the criteria of proportionality and representativeness, and the distribution of deputies and senators between monocameral and bicameral commissions. Following an incremental approach, from the “zero option” or minimal intervention to the most radical one, some reform hypotheses of the system of commissions are discussed. The conclusions will try to demonstrate that it is necessary to establish at least an intermediate option of revision of the regulations, including surgical but coordinated interventions, or, preferably, a new organic design of the geometry and geography of the commissions, combining permanent commissions and specialized commissions with control functions, to special commissions responsible for the supervision of the legislative function.

Keywords: Parliamentary standing committees, constitutional reforms, number of members of Parliament, rules of procedure

DOI: 10.32049/RTSA.2022.1.03

1. Introduzione

La riduzione del numero dei parlamentari che si avrà con la prima applicazione della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, nella XIX legislatura, è stata rappresentata come una «*scossa tellurica* sul sistema delle commissioni permanenti» (Gori, 2020, p. 138).

Invero, l'aggiornamento del sistema delle commissioni era necessario anche prima di questa riforma: le revisioni della Costituzione, nel 2001 e nel 2012, e dei Trattati europei, specialmente dal Trattato di Maastricht in poi, nonché la modifica degli assetti del Governo (Midiri, 2007a, p. 123ss.; Conti, 2020, p. 62) hanno mutato, da un lato, la distribuzione delle

competenze tra livelli di governo (Bilancia, 2004; Lupo, 2006) e, dall'altro, la prospettiva del controllo sull'esecutivo e sulle politiche pubbliche, quando, invece la "giurisdizione" delle commissioni (monocamerale) è rimasta sostanzialmente immutata dalla fine degli anni Ottanta (Berarducci, 1987; Letta, 1989), se si esclude l'istituzione delle due Commissioni per le Politiche dell'Unione europea. Inoltre, il numero delle commissioni bicamerali è gradualmente aumentato.

La riforma è non più rinviabile adesso per non far precipitare il Parlamento nel caos organizzativo e procedurale, essendo il sistema delle commissioni la «colonna vertebrale» delle istituzioni parlamentari (*legislative backbone*, secondo Westlake, 1994, p. 191).

Numero e dimensione delle commissioni parlamentari non sono un elemento secondario per determinare il concreto dispiegarsi delle dinamiche della forma di governo e per "misurare" il peso del Parlamento in questo ambito (Midiri, 2007b). Autorevoli studi, infatti, hanno messo in evidenza come tanto più numerose e piccole di "taglia" sono le commissioni permanenti, sul modello del Congresso USA, tanto più influenti esse riescono ad essere nelle procedure parlamentari e nei rapporti con l'esecutivo (Wilson, 2009; Elia, 1961; McKay e Johnson, 2010, pp. 368-372); viceversa, un sistema caratterizzato da poche commissioni permanenti e di grandi dimensioni, come quelle del Parlamento francese (nonostante le riforme degli ultimi quindici anni) rischia di essere poco efficace nei processi decisionali e non sufficientemente specializzato per materia in relazione alle competenze dei vari dicasteri (Barthélemy, 1934; Türk, 2005).

In Italia, mentre il numero di deputati e di senatori elettivi si è assestato con la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2 (*ex multis* Clementi, 2019), il numero delle commissioni permanenti è variato nel tempo. Alla fine della III legislatura, il 15 maggio 1963, vi erano 14 commissioni permanenti alla Camera (che poi hanno subito una serie di variazioni nelle competenze-denominazioni e di accorpamenti) e 11 al Senato, a fronte di 246 senatori, dunque più di quelli che dovrebbe avere il futuro Senato (Curreri, 2020a, pp. 5-6).

Tra gli obiettivi che la riforma costituzionale del 2020 mira a perseguire, accanto al decantato taglio della spesa pubblica, vi sono quelli di una maggiore speditezza e

funzionalità delle procedure parlamentari e di una accresciuta produttività delle Camere¹. Si è osservato però criticamente che il conseguimento di queste finalità non è auto-evidente, anzi (Carrozza, 2019; Di Plinio, 2020; Torre, 2020), e che richiede una serie di interventi a livello legislativo, per esempio sulla legislazione elettorale, e dei regolamenti parlamentari. Tuttavia, non solo è mancata una seria riflessione in Parlamento durante l'iter di approvazione del disegno di legge di revisione costituzionale circa gli opportuni e conseguenti adeguamenti dell'organizzazione e delle procedure nelle due Camere e, quindi, anche delle commissioni (Curreri, 2020a, p. 3); nel testo finale non sono state inserite neppure «clausole di salvaguardia, nella eventualità di omesso adeguamento del sistema elettorale, né è previsto un termine per le modifiche consequenziali dei regolamenti parlamentari» (Tucciarelli, 2020, p. 171).

Partendo dalla constatazione dell'elevato grado di obsolescenza del sistema di commissioni permanenti italiano, questo contributo considererà le questioni che il taglio dei parlamentari pone quanto alla numerosità delle commissioni, alla loro composizione in termini di rispetto dei criteri di proporzionalità e di rappresentatività e alla distribuzione di deputati e senatori tra le commissioni monocamerale e bicamerale. A questo punto, secondo un approccio incrementale, dall'«opzione zero» o minimale di intervento fino a quella più radicale, si passano in rassegna alcune ipotesi di riforma del sistema delle commissioni, provando ad argomentare nelle conclusioni che occorre attestarsi quanto meno su un'opzione intermedia di revisione dei regolamenti, con interventi chirurgici, ma coordinati, o, auspicabilmente, su un nuovo disegno organico della geometria e della geografia delle commissioni, che accanto a commissioni permanenti e specializzate per materia con funzioni di controllo assegni a commissioni speciali il presidio della funzione legislativa: una rivoluzione copernicana, in prospettiva, che però cerca di adattarsi alla trasformazione che il Parlamento italiano ha subito dal 1948 ad oggi, senza inseguire il ricordo «dell'età dell'oro» dei Parlamenti che appartiene al secolo scorso e ad un contesto che è tutto mutato.

¹ Cfr. A.S., Relazione della 1a Commissione permanente del Senato sui dd.ll. cost.li nn. 214, 515 e 805-A, comunicata alla Presidenza il 30 gennaio 2019, XVIII legislatura.

2. Numeri e commissioni permanenti, tra proporzionalità e rappresentatività

La riduzione del numero di deputati e senatori, a partire dalla XIX legislatura, inevitabilmente produrrà un forte impatto sull'organizzazione parlamentare, anzitutto sulle commissioni permanenti, le 14 commissioni monocamerali e le commissioni bicamerali il cui numero, escluse le commissioni di inchiesta², è oscillato tra le otto e le dieci negli ultimi anni. In virtù del principio di proporzionalità che ne informa la composizione – tanto di quelle permanenti, quanto di quelle speciali, invero, e con le eccezioni che si diranno di seguito – il destino di questi organi sarà necessariamente legato a se e come si deciderà di ridefinire i criteri di formazione dei gruppi, anzitutto le loro soglie numeriche e dalla eventuale autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga, una prassi ampiamente diffusa, ormai solo alla Camera³. Ugualmente, a seconda del criterio numerico rivisto per la formazione dei gruppi, bisognerà vedere cosa accadrà al gruppo misto che, come è stato rilevato, rischierebbe di « esplodere » se le soglie minime non fossero modificate e che al Senato è attualmente sprovvisto del riconoscimento di componenti politiche al suo interno (Ibrido, 2020, p. 176; Maestri, 2021). Essendo i gruppi nel Parlamento italiano e nella gran parte delle democrazie costituzionali il principale punto di riferimento per la formazione degli organi collegiali, la regolazione dei primi si rifletterà sulla statica e sulla dinamica di tali organi.

Come è noto, l'art. 72, terzo comma Cost. fissa il criterio di proporzionalità per la composizione delle sole commissioni, « anche permanenti », chiamate ad operare in sede redigente e deliberante. Tuttavia, è stato poi questo il criterio che ha ispirato la composizione delle commissioni permanenti, anche di quelle bicamerali (con qualche distinguo di cui si dirà a breve), a prescindere dalla sede in cui operano (art. 19, comma 1, reg. Cam.; art. 21, comma 3 reg. Sen.). Quello della proporzionalità è anche il criterio che ispira il regime delle sostituzioni in commissione – per seduta o per provvedimento e per

2 Le commissioni di inchiesta non si prendono specificamente in considerazione in questo contributo per via della mancanza del carattere della permanenza.

3 Non che al Senato manchino interpretazioni dubbie delle norme regolamentari sulla costituzione dei gruppi, anche dopo la revisione del 2017 (Ronga, 2020; Maestri, 2021).

quanto riguarda i deputati e i senatori membri del Governo – che consentono ai gruppi di controllare i lavori di questi organi, una volta designati i rispettivi componenti.

Il principio di rappresentatività dei gruppi in commissione viene utilizzato, invece, come strumento di riequilibrio della composizione di questi organi, quando l'ossequio al solo principio di proporzionalità potrebbe condurre all'esclusione di singoli gruppi, deputati o senatori dai lavori parlamentari pregiudicando la capacità del processo deliberativo di dar voce al pluralismo presente nella società. Così, al Senato, dove sono sufficienti 10 senatori per costituire un gruppo – salvo il caso dei senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge o eletti nelle Regioni a statuto speciale che possono formare un gruppo anche con soli 5 iscritti – si consente ai gruppi più piccoli di designare uno stesso senatore in tre commissioni al massimo, per garantire che essi siano rappresentati nel più ampio numero di commissioni (art. 21, comma 2, reg. Sen.). Inoltre, l'art. 21, comma 3 reg. Sen. stabilisce che nella composizione delle commissioni «per quanto possibile» sia assicurato il rapporto tra maggioranza e opposizione e che sia rispettata la proporzione esistente in Assemblea, smussando dunque l'applicazione del criterio di proporzionalità formulata in termini più rigidi nel regolamento della Camera⁴. Allo stesso modo, anche per quanto riguarda le commissioni bicamerali, che devono assicurare una composizione paritetica di senatori e deputati, secondo una rappresentanza dei gruppi parlamentari proporzionale alla loro consistenza numerica⁵, l'art. 26, comma 1, reg. Sen. precisa però che il Presidente del Senato promuove le opportune intese con il Presidente della Camera affinché si garantisca, «nel rispetto del criterio della proporzionalità, *la rappresentanza del maggior numero di Gruppi parlamentari costituiti nei due rami del Parlamento*» (corsivo mio).

È altrettanto evidente, tuttavia, che il principio di rappresentatività oltre che come correttivo del principio di proporzionalità può, a seconda delle condizioni politiche contingenti, anche cambiare i rapporti di forza nelle commissioni tra maggioranza e minoranze. Quando esiste una maggioranza di misura al Senato o quando la maggioranza di

⁴ Fa eccezione, in questo caso, il Comitato per la legislazione, che ha una composizione paritetica.

⁵ Ciò non si applica, naturalmente, a tutte le commissioni bicamerali, come è per il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, per il quale si richiede una composizione paritetica.

governo cambia nel corso della legislatura, è possibile che in una o più commissioni le minoranze controllino temporaneamente un numero di seggi complessivamente superiore alla maggioranza medesima⁶, con qualche potenziale dubbio di costituzionalità di questo assetto organizzativo, qualora tali commissioni “di minoranza” operino in sede deliberante⁷.

Viene però da chiedersi in che misura il criterio della proporzionalità e quello della rappresentatività possano operare in commissione dopo la riduzione del numero dei parlamentari. Da un lato, infatti, di fronte al futuro Parlamento, che vedrà senza dubbio ridotta la sua capacità rappresentativa (Di Porto, 2020, p. 396)⁸, sarebbe quanto mai opportuno non svilire completamente la portata correttiva di questo criterio in commissione. Dall'altro, *rebus sic stantibus*, è difficile che anche la proporzione tra i gruppi in Assemblea possa essere fedelmente replicata nelle commissioni se non si mette mano al loro numero complessivo, visto che tra esse va distribuito oltre il 36% in meno di deputati e senatori rispetto ad oggi.

Il numero di componenti delle commissioni monocamerali permanenti, che (per fortuna) non è fissato dai regolamenti parlamentari⁹, oscilla attualmente tra 42 e 47 alla Camera e tra 21 e 26 al Senato. Anche se molto dipenderà dal sistema elettorale prescelto (Masciotta, 2020), con le nuove dimensioni dei due rami del Parlamento e senza modificare l'architettura del sistema delle commissioni, si avranno un numero di membri delle commissioni monocamerali permanenti variabile tra 26 e 30 alla Camera e tra 13 e 16 al Senato (Curreri, 2020, p. 8). Specialmente nella seconda camera la rappresentatività delle commissioni permanenti rischia di essere seriamente compromessa se il loro numero complessivo non si riduce in modo da consentirne un ampliamento delle dimensioni; ma analoghe considerazioni possono svolgersi anche rispetto al criterio della proporzionalità.

6 Una situazione di questo tipo si è verificata svariate volte nel corso delle ultime legislature, specie dalla XV legislatura in poi, per effetto della legge elettorale, e da ultimo nella XVIII legislatura, dopo il cambiamento nella composizione della coalizione tra il Governo Conte I al Conte II.

7 Per ovviare a questo problema i regolamenti prevedono il rinnovo delle commissioni dopo due anni di legislatura (artt. 19, commi 3 e 4, reg. Cam.; 21, comma 7, reg. Sen.), anche se non sempre la tempistica del rinnovo incontra quella delle dinamiche politiche.

8 Per Tucciarelli (2020, p. 173): «Sia i deputati sia i senatori elettivi sul territorio nazionale verrebbero ridotti nella misura del 36,5%. I deputati e senatori eletti all'estero verrebbero ridotti nella misura del 33%. I senatori a vita di nomina presidenziale, che attualmente corrispondono all'1,58% dei senatori elettivi, corrisponderebbero a seguito della riforma al 2,5%, con un incremento del proprio peso relativo di oltre il 58%.»

9 Ad eccezione del Comitato per la legislazione alla Camera *ex art. 16-bis* reg. Cam.

Sebbene la gran parte delle soglie numeriche previste per il funzionamento di questi organi, dal numero legale fino alle richieste di rinvio della decisione ad una sede diversa, siano disposte in termini percentuali in commissione, alcune soglie sono invece disposte, più problematicamente, in numeri assoluti e, dunque, richiedono necessariamente un aggiornamento (Gianniti e Lupo, 2020; Tucciarelli, 2020; cfr., più dettagliatamente il par. 3.1). Ugualmente, alcuni dei quorum “calati” all’interno di commissioni più piccole possono creare delle distorsioni nel processo deliberativo. È questo il caso delle commissioni in sede redigente e, a maggior ragione, in sede deliberante sia per l’approvazione dei progetti di legge, che per l’eventuale richieste di rimessione in Assemblea. Se ci si assestasse sulle nuove dimensioni delle commissioni ipotizzate poco sopra, un progetto di legge potrebbe essere approvato con il voto favorevole di 7-8 deputati in sede legislativa e addirittura da 4-5 senatori in sede deliberante (Curreri, 2020, p. 9), considerando che il numero legale in questi casi è fissato nella metà più uno dei componenti. Allo stesso tempo, se ci si attesta sulle dimensioni delle commissioni testé ipotizzate, 5-6 componenti delle commissioni alla Camera e 3-4 al Senato potrebbero soddisfare la soglia minima di un quinto dei componenti per richiedere la rimessione di un disegno di legge assegnato in sede redigente o deliberante in Assemblea. A seconda delle dinamiche politiche che si svilupperanno, tale soglia – che può essere modificata solo a patto di rivedere il terzo comma dell’art. 72 Cost. – può apparire o troppo semplice da raggiungere, con il rischio di assecondare l’ostruzionismo in commissione, oppure impossibile da conseguire per le minoranze (Curreri, 2020, p. 9), visto che la soglia risulterà implicitamente più elevata rispetto ad organi proporzionalmente più piccoli (Tucciarelli, 2020, p. 174).

Per quanto riguarda, invece, le commissioni bicamerali permanenti, la cui numerosità è assai variabile, dai 10 componenti del COPASIR agli attuali 43 del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, l’eventuale riduzione del numero dei componenti dovrebbe essere effettuata per lo più con legge, visto che in questo caso sono le leggi istitutive che ne fissano le dimensioni, accompagnate poi dai regolamenti adottati dalle stesse commissioni¹⁰. La questione dei rapporti di forza tra i gruppi non sembra porre problemi per gli organismi a

¹⁰ Nel caso del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, tuttavia, si tratta di una legge costituzionale, 11 marzo 1953, n. 1, art. 12, che rinvia ai regolamenti parlamentari.

composizione paritetica, come il COPASIR, mentre per commissioni formate da membri di altri organi, come il Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, sulla futura composizione influirà se e come si inciderà sulla composizione di questi ultimi, nel caso di specie della Giunta per le autorizzazioni alla Camera e la Giunta per le elezioni e per immunità parlamentari al Senato.

Qualsiasi decisione si prenda a proposito delle commissioni bicamerali permanenti, bisogna tenere conto che l'eventuale "taglio" lineare di oltre un terzo dei rispettivi componenti, può condurre ad effetti ancor più problematici sul funzionamento di tali organi rispetto alle commissioni monocamerali. Se occorre attribuire «valore e significato alle cifre» (Tucciarelli, 2020, p. 168), allora il ridimensionamento di tutte le commissioni bicamerali (e non solo di quelle più piccole, al di sotto dei 20 componenti) difficilmente assicurerà un adeguato bilanciamento tra proporzionalità e rappresentatività, considerato che andrà in ogni caso garantita la loro composizione paritetica tra Camera e Senato. Se, invece, non si rivedessero le dimensioni di queste commissioni è lecito dubitare, specie al Senato, della "sostenibilità" del loro funzionamento rispetto al totale dei membri e all'organizzazione dei lavori di ciascuna Camera nel suo complesso, considerati anche il quorum della metà più uno dei componenti previsto da alcuni dei regolamenti delle commissioni bicamerali e le regole sull'infungibilità dei loro componenti (Di Cesare, 2020, p. 388). In altri termini, potrebbe risultare sproporzionato il "peso specifico" di tali commissioni rispetto alla composizione delle due Assemblee post-riforma.

3. Ipotesi di riforma del sistema delle commissioni

Le direttrici che ispireranno l'eventuale riforma del sistema delle commissioni permanenti saranno influenzate dall'idea di Parlamento che si vuole promuovere e dal bilanciamento tra proporzionalità e rappresentatività che si intende realizzare. Visti i nuovi "numeri" trovare un equilibrio tra i due criteri è tutt'altro che agevole: se in altri termini, si vuole garantire la maggioranza in commissione in funzione anti-ostruzionistica, sarà la

proporzionalità a prevalere sulla rappresentatività nella composizione di questi organi; se, viceversa, si vuole assicurare una rappresentanza dei gruppi minoritari, nonostante le dimensioni, in tutte le commissioni, allora si farà premio sul criterio della rappresentatività (Curreri, 2020, p. 7-8).

I nodi da sciogliere rispetto al sistema delle commissioni futuro sono tanti e riguardano sia le commissioni permanenti individualmente intese, sia i loro rapporti reciproci, all'interno di ciascuna Camera e tra le due Camere, e quelli con l'Assemblea. Per esempio, si è rilevato che, nonostante la riforma organica del regolamento del Senato del 2017 dia una chiara preferenza per le sedi deliberante e redigente, «sul piano pratico, è facile immaginare che se la riduzione del numero dei parlamentari nella sua probabile attuazione elettorale ridurrà ulteriormente il margine della maggioranza rispetto alla opposizione, la tendenza verso l'Assemblea e a discapito delle sedi decentrate non potrà non essere confermata» (Conti, 2020, p. 59).

Tra le questioni da affrontare vi sono quelle su: le dimensioni delle commissioni, se e come vadano ridotte; collegato a tale scelta vi è il nodo sul numero complessivo delle commissioni, tanto di quelle monocamerale e, in caso, se sia da determinare simmetricamente tra Camera e Senato, quanto quello delle commissioni bicamerale e se e come se ne possa promuovere una razionalizzazione; se siano da introdurre o meno differenze nello status delle commissioni permanenti monocamerale che ne influenzi la *membership* (visto che differenze di diritto e di fatto vi sono); in relazione a ciò, che regime vada stabilito sull'appartenenza alle commissioni (unica o plurima), sulle sostituzioni e circa l'eventuale introduzione del voto ponderato in commissione; verso quale sede di lavoro delle commissioni si voglia orientare la preferenza (tra referente, redigente e deliberante) e se ed in che modo bilanciare e organizzare l'attività legislativa e quella di controllo in commissione; quale ruolo si prevede di assegnare alle commissioni speciali; come si pensa di gestire il riparto dei tempi di lavoro tra Assemblea e commissioni anche in rapporto al numero, alle dimensioni e al regime di appartenenza a queste ultime.

Il processo di riforma dei regolamenti si è avviato lentamente e faticosamente, con un

limitato coordinamento tra i due rami del Parlamento¹¹. Nella Giunta per il regolamento della Camera è emersa una generale convergenza sull'opportunità di rivisitare il sistema delle commissioni permanenti, intervenendo sul loro numero (una prospettiva definita "minimale", cfr. l'intervento del deputato Baldelli, nella seduta del 10 marzo 2021, Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, 2021a), nonostante persista qualche voce fuori dal coro¹². La situazione di stallo si è protratta per diversi mesi: a seguito della nomina di un Comitato ristretto per l'istruttoria dei lavori nella Giunta, si è poi preso atto dell'inconcludenza delle attività di tale Comitato, riconducendo alla sede plenaria la discussione, con la nomina di due relatori nella seduta della Giunta del 27 ottobre 2021 (Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, 2021b e 2021c); successivamente, la convocazione dell'organo è avvenuta soltanto il 17 febbraio 2022, quando infine è stato presentato dai relatori un testo che, a parte prevedere alcune limitate modifiche sulle assegnazioni e sul funzionamento delle Commissioni, rinvia con una generica nota ad una loro articolazione tendenzialmente speculare a quella del Senato in raccordo con quest'ultimo (Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, 2022, Allegato contenente i documenti di seduta).

Al Senato, invece, dopo qualche ripensamento sul metodo con cui procedere, esattamente inverso a quello della Camera, prima sono stati nominati due relatori (Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento, 2020), i senatori Calderoli (Lega) e Santangelo (M5S), entrambi di maggioranza per effetto dell'avvicendamento del Governo Draghi al Governo Conte II, con mandato a riferire alla Giunta plenaria. Nel frattempo, sono state presentate due proposte di modificazione del regolamento del Senato per l'adeguamento all'esito della riforma costituzionale¹³, una delle quali proprio dal senatore Calderoli. Poi, a

11 Cfr. la rubrica *Interna corporis degli organi costituzionali*, a cura di Nicola Lupo, con la collaborazione di Cristina Fasone, Luca Gori e Giovanni Piccirilli (<https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/interna-corporis-degli-organi-costituzionali>, 17/03/2022) e l'*Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, a cura di Federica Fabrizzi e Giovanni Piccirilli (<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44302>, 17/03/2022).

12 A p. 7, in cui riportando l'intervento del deputato Fornaro non si ritiene né «obbligatorio né urgente un adeguamento del numero delle Commissioni permanenti, posto che attualmente al Senato, con una composizione numerica inferiore a quella che avrà la Camera nella prossima legislatura, vi sono comunque quattordici Commissioni».

13 Cfr. A.S., doc. II, n. 6, Adeguamento del Regolamento del Senato alla modifica costituzionale del numero dei parlamentari, di iniziativa del senatore Calderoli, comunicata alla Presidenza il 21 gennaio 2021; A.S. doc. II, n. 7,

seguito della conclusione di questa istruttoria preliminare, è stato nominato un Comitato ristretto (Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento, 2021) che ha elaborato un testo base – in cui, in qualche modo, sono confluite le due proposte di modifica – infine approvato con alcuni emendamenti dalla Giunta del Senato il 18 gennaio 2022 (Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento, 2022, in Allegato il testo base adottato). Come si dirà meglio nel prosieguo, per quanto qui interessa, tale testo mira a rivedere, con approccio alquanto cauto, il numero delle commissioni permanenti, abbassandolo da 14 a 10. Sul sistema delle commissioni gli interventi proposti non sembrano andare al di là dell'accorpamento-razionalizzazione delle competenze delle commissioni attuali e di un adeguamento dei collegi minori alle ridotte dimensioni dell'Assemblea senza porsi il problema di un efficace coordinamento tra i lavori delle commissioni, tra queste e l'Aula, della rappresentanza delle minoranze e della pretesa “ubiquità” dei senatori dei gruppi più piccoli componenti di varie commissioni.

Ai fini dell'adeguamento del sistema delle commissioni delle due Camere al “taglio” dei parlamentari è possibile delineare tre prospettive di cambiamento, incrementalì, che muovono da una sorta di “opzione zero”, scontando la mancata modifica dei regolamenti parlamentari e delle norme che presidiano il funzionamento delle commissioni, tale per cui gli attuali assetti organizzativi permangono immutati ma si confrontano con un numero di parlamentari ridotto di oltre un terzo (prospettiva minimale). Si passa quindi alla prospettiva per cui si introducono innovazioni “chirurgiche” nel corpo dei regolamenti, modificando per esempio il numero complessivo delle commissioni permanenti monocamerali e bicamerali, mediante accorpamenti e soppressioni, ma senza riconsipire le modalità di funzionamento e le procedure che riguardano questi organi nei rapporti reciproci e con l'Assemblea (prospettiva intermedia). Infine, si potrebbero prospettare delle trasformazioni ad ampio spettro nell'architettura delle commissioni, anche rivitalizzando il ruolo delle commissioni speciali e istituendo un sistema di commissioni specializzate per il controllo parlamentare (prospettiva radicale).

Modifica degli articoli 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 40, 53, 54, 55, 56, 84, 100, 102-bis, 109, 127, 135-bis, 135-ter, 139-bis, 151, 151-bis, 161, nonché introduzione dell'articolo 20-bis, di iniziativa del senatore Zanda, comunicata alla Presidenza il 17 marzo 2021 il cui testo non è ancora disponibile al momento in cui si scrive.

3.1. La prospettiva minimale

La prospettiva minimale muove dalla impostazione per cui il numero di parlamentari sarebbe una «‘variabile indipendente’ della statica e della dinamica parlamentare» (Curreri 2020a, p. 5). Di conseguenza, il nuovo numero complessivo di deputati e di senatori, elettivi e non, dovrebbe adeguarsi alle “infrastrutture” e alle procedure parlamentari preesistenti senza divenire, invece, il motore del cambiamento. Si tratta di una prospettiva assolutamente miope, che rischia di compromettere il buon funzionamento del Parlamento, specie se si guarda al sistema delle commissioni.

In base a questo scenario, come si anticipava (par. 2), le commissioni permanenti sarebbero composte alla Camera da 26-30 componenti e al Senato da soli 13-16 membri¹⁴. Non solo. Se le soglie numeriche poste alla formazione dei gruppi restassero inalterate, tanto alla Camera, per effetto della prassi di autorizzare gruppi in deroga¹⁵, quanto al Senato, per via delle dimensioni minime dei gruppi e delle commissioni, inevitabilmente un deputato ed un senatore si troverebbe a far parte stabilmente anche di quattro o più commissioni, per assicurare un certo bilanciamento tra criterio di proporzionalità e rappresentatività.

L’immutata articolazione delle commissioni a fronte delle loro più esigue dimensioni se, in astratto, assicurerebbe a tali collegi ristretti di lavorare più speditamente, nei fatti potrebbe condurre a delle conseguenze preoccupanti. La mole di lavoro di ciascun parlamentare nelle commissioni crescerebbe esponenzialmente, dovendo svolgere in numero assai inferiore le stesse attività che prima le commissioni portavano avanti con un terzo in più dei membri. Inoltre la composizione di alcuni organi all’interno delle commissioni, per esempio gli Uffici di presidenza – che, in tale prospettiva resterebbero composti da un

¹⁴ Per fare un paragone, i 100 senatori del Senato USA sono divisi tra 20 commissioni permanenti, molte delle quali hanno un numero di componenti che oscilla tra 22 e 30 (anche se vi sono commissioni con 16 membri), grazie alla possibilità di fare parte di varie commissioni allo stesso tempo e dell’ampio uso del voto per procura.

¹⁵ Sembra andare in questa direzione la proposta di modificazione del regolamento A.C., XVIII leg., doc. II, n. 19, presentato alla Camera il 6 maggio 2021 (di iniziativa dei deputati Baldelli, Iezzi, Di Maio e Occhiuto) per il mero adeguamento dei quorum alla riduzione dei parlamentari, in cui si prevede quale requisito numerico minimo per la formazione di un gruppo parlamentare quello di essere almeno tredici deputati e si mantiene la possibilità di autorizzazione la costituzione di gruppi in deroga, in costanza del numero attuale di commissioni permanenti; un simile orientamento, peraltro, pare emergere dal già evocato testo presentato dai relatori nella Giunta della Camera del 17 febbraio 2022.

presidente, due vicepresidenti e un segretario – o i comitati pareri e le sottocommissioni, se non riadattati rispetto alle dimensioni del collegio maggiore, in particolare al Senato, rischiano di coincidere con quasi metà dei componenti della commissione. D'altra parte, la riduzione delle loro dimensioni potrebbe comprometterne la funzionalità (Masciotta, 2020, p. 778).

La mancata modifica di alcune soglie, specie se in numeri assoluti, in commissione può essere ugualmente discutibile. Si pensi, ad esempio all'art. 41, comma 1 reg. Sen. che si riferisce alla sede deliberante e alla richiesta di votazioni nominali e a scrutinio segreto da parte, rispettivamente, di tre e cinque senatori e a quanto alte (e dunque difficili da raggiungere) possano essere tali soglie per le minoranze a fronte di una commissione di 13 membri¹⁶. Si è già detto (par. 2) della soglia (costituzionale) di un quinto dei componenti per richiedere la rimessione in aula di un disegno di legge assegnato in sede redigente o deliberante, potenzialmente assai *demanding* per i gruppi di minoranza in commissioni tanto piccole. La stessa soglia è prevista dall'art. 144, comma 5 reg. Sen. all'interno della 14a Commissione per deferire all'Assemblea l'esame di una proposta legislativa europea su cui sia stata eccepita una violazione del principio di sussidiarietà e, alla Camera (art. 16-*bis*, comma 4 reg. Cam.), nelle commissioni competenti per trasmettere un disegno di legge al Comitato per la legislazione (Masciotta, 2020, pp. 778-779). Inoltre, come anticipato (par. 2), se i deputati e i senatori dovessero essere distribuiti su 14 commissioni, un disegno di legge potrebbe essere approvato in sede redigente o, addirittura, in via definitiva, in sede deliberante da 5-6 deputati su 400 o da 3-4 senatori su 200 a danno della rappresentanza del pluralismo e della qualità della deliberazione nel procedimento legislativo. Anche la richiesta di invertire la trattazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno, quella di inserire nuovi argomenti nel calendario dei lavori e la presentazione di nuovi emendamenti durante la seduta della commissione, che in base all'art. 41, comma 1 reg. Sen. va sottoscritta da almeno due senatori o da un solo senatore, a nome di un gruppo parlamentare, presuppongono che effettivamente tutti i gruppi siano rappresentati in tutte le commissioni;

¹⁶ Alla Camera, pure, le soglie rapportate alle nuove dimensioni delle commissioni sono problematiche – ai sensi dell'art. 51, comma 2 reg. Cam., la richiesta di votazione nominale deve essere avanzata da quattro deputati o da uno o più presidenti di Gruppi di pari consistenza numerica –, ma forse lievemente meno che al Senato.

una circostanza che è da dimostrare, a seconda delle regole sulla formazione dei gruppi, se saranno riviste, e dell'interpretazione che il Presidente di assemblea darà del rapporto tra proporzionalità e rappresentatività dei gruppi in commissione.

L'assenza di modifiche regolamentari sulle commissioni diventa ancora più problematica, poi, se ad essa si sommerà la mancata revisione delle norme istitutive delle commissioni bicamerali permanenti giacché in quest'ultimo caso, a differenza delle commissioni monocamerali, il numero dei componenti è fissato per legge ordinaria, mentre solo per il Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, l'art. 12, della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1, rinvia alla composizione delle due Giunte competenti e ai regolamenti parlamentari che ne fissano le regole sull'appartenenza. Dunque, se l'"opzione zero" dovesse prevalere, considerata anche l'obbligatoria composizione paritetica di questi organi tra Camera e Senato, si porrebbe davvero un problema di sostenibilità delle attività parlamentari: ciò sia per il peso sproporzionato in termini di componenti delle commissioni bicamerali rispetto alle Assemblee, sia per la già richiamata infungibilità delle nomine presso queste commissioni, sia per i ritmi di lavoro tra l'Aula, le commissioni monocamerali e quelli bicamerali, visto che le seconde non possono riunirsi mentre è convocata la prima e la riunione simultanea di alcune commissioni monocamerali con quelle bicamerali, per effetto del ridotto numero di deputati e senatori, rischia di mettere alcuni parlamentari nella difficile situazione di farsi sostituire nella o nelle commissioni permanenti di appartenenza per partecipare ai lavori delle bicamerali, non potendo essere lo stesso individuo presente contemporaneamente in più sedi.

3.2. La prospettiva intermedia

Una seconda prospettiva di adeguamento delle commissioni alla riduzione del numero dei parlamentari riguarda la possibilità di interventi "chirurgici" sui regolamenti parlamentari e sulle leggi istitutive delle commissioni bicamerali, per esempio mediante accorpamenti e abolizioni di alcune commissioni e modificando le regole sull'afferenza e la partecipazione

alle loro sedute.

Tanto i commentatori quanto le proposte di modifica del regolamento presentate si attestano per lo più sulla prospettiva di un sistema con 8-10 commissioni riducendo proporzionalmente anche le soglie per le richieste da avanzare in commissione¹⁷. Le proposte sono variegate, ma di solito si suggerisce l'accorpamento delle Commissioni Affari Esteri e Difesa, Bilancio e Finanze e tra la Commissioni Lavoro e quella che si occupa di Igiene e Sanità. Certo è che quella dell'articolazione delle competenze tra commissioni permanenti non è una scelta politica secondaria, visto che da questo si evincono anche le priorità delle Camere quanto alla specializzazione del sapere e delle conoscenze, al controllo del Governo e all'aggregazione degli interessi.

Diverse sono le valutazioni da fare a riguardo. Per esempio, considerata anche la “taglia”

¹⁷ Sulla scorta della relazione finale del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali dei Saggi nominati dal Presidente Napolitano, nel 2013, che aveva suggerito una riduzione del numero delle commissioni permanenti a 9 per camera, con leggere differenze di competenze e denominazioni tra i due rami del Parlamento e di un paio di proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato presentate nella XVII legislatura (A.C., doc. II, n. 22; A.S., doc. II, nn. 8 e 10). Di Porto (2020, p. 399-400) prefigura ad esempio una soluzione con 8 commissioni permanenti e due nuove commissioni bicamerali, per l'Unione europea e per gli Affari esteri e la difesa. L'A.S. doc. II, n. 6, XVIII leg., Proposta di modificazione del regolamento, Adeguamento del Regolamento del Senato alla modifica costituzionale del numero dei parlamentari, di iniziativa del senatore Calderoli, presentata il 21 gennaio 2021, e L'A.S. doc. II, n. 7, XVIII leg., Relazione illustrativa alla proposta di modificazione del Regolamento, Modifica degli arti-coli 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 40, 53, 54, 55, 56, 84, 100, 102-bis, 109, 127, 135-bis, 135-ter, 139-bis, 151, 151-bis, 161, nonché introduzione dell'articolo 20-bis, di iniziativa del senatore Zanda, presentata il 17 marzo 2021, prevedono sostanzialmente le medesime 10 commissioni permanenti, con un paio di differenze: 1a Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione; 2a Giustizia; 3a Esteri e Politiche dell'Unione europea; 4a Difesa; 5a Economia e Finanze; 6a Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport; 7a Lavori pubblici, trasporti comunicazioni; 8a Attività produttive, turismo e agricoltura; 9a Affari sociali, lavoro e salute; 10a Territorio, ambiente, beni ambientali. Nella proposta di iniziativa del senatore Calderoli la denominazione dell'8a Commissione fa riferimento alle sole attività produttive, anche se, vista la prospettata soppressione della Commissione agricoltura è probabile che le politiche agricole siano implicitamente ricomprese nella nuova 8a Commissione. Anche due delle proposte di modificazione presentate alla Camera, A.C. doc. II, nn. 22 di iniziativa di deputati Giorgis, Serracchiani, Fiano e Ceccanti e presentata il 28 giugno 2021, e 24, di iniziativa dei deputati Crippa, Dieni, Invidia, Palmisano, Saitta e Tripodi e presentata il 5 agosto 2021, prevedono 10 commissioni permanenti, con ripartizione simile delle competenze. In particolare il doc. II, n. 24 ipotizza la seguente articolazione: I Affari costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, interni, innovazione tecnologica e digitale; II Giustizia; III Affari esteri e difesa; IV Politiche dell'Unione europea; V Economia e Finanze; VI Cultura, scienza e istruzione; VII Ambiente, territorio, lavori pubblici, energia e transizione ecologica; VIII Trasporti, mobilità sostenibile e telecomunicazioni; IX Attività produttive, agricole, commercio e turismo; X Affari sociali, salute e lavoro. Tale proposta presenta una serie di affinità con il testo base della Giunta del Senato. Le principali differenze, tuttavia, riguardano il mantenimento, nel testo del Senato, della 5a Commissione con competenza su programmazione economica e bilancio (anziché accorpare bilancio e finanze); e l'inclusione dell'innovazione tecnologica sotto la “giurisdizione” della 8a Commissione, separata dalla digitalizzazione, che invece qui è assegnata alla 1a. Nel testo predisposto dai relatori presso la Giunta della Camera, invece, non si è presa una precisa posizione in proposito: nella nota inserita rispetto all'art. 22 reg. Cam. nel testo così redatto e pubblicato il 17 febbraio 2022 ci si pronuncia semplicemente a favore della specularità del numero e delle competenze delle Commissioni permanenti tra i due rami del Parlamento.

differenziata delle due Assemblee, se il numero e le competenze delle commissioni siano da prevedere come simmetriche tra la Camera e il Senato oppure no. Non vi è un obbligo in tal senso, ma è auspicabile che una simmetria sia assicurata per agevolare il coordinamento tra le due Camere in un bicameralismo paritario, per assecondare la prassi virtuosa delle riunioni congiunte tra le commissioni dei due rami del Parlamento (Conti, 2020; Gori, 2020) e l'istruttoria congiunta ove possibile (come sul DEF). Per esempio, per simmetria con il Comitato per la legislazione della Camera, il doc. II, n. 7, di iniziativa del senatore Zanda, prevede l'introduzione di un nuovo art. 20-*bis* nel regolamento e di un Comitato per la normazione, composto da otto senatori, con rappresentanza paritaria di maggioranza e opposizioni, ma a differenza della Camera il comitato sarà presieduto dal Presidente di Assemblea che nomina ogni sei mesi un vicepresidente tra i suoi membri. Se ci si attesta su una prospettiva intermedia di intervento, per accrescere maggiormente le sinergie tra Camera e Senato sembra tuttavia preferibile la prospettata istituzione di una Commissione bicamerale in materia, «sulla qualità e la valutazione delle politiche pubbliche» (Di Porto, 2020, p. 398), che può assorbire l'attuale mandato del Comitato per la legislazione della Camera.

In secondo luogo, nonostante di solito si sia auspicata una tendenziale corrispondenza tra commissioni permanenti e (almeno) Ministeri con portafoglio, non solo questa non si verifica neppure oggi¹⁸, ma senza dubbio con la riduzione delle commissioni ancor meno potrà realizzarsi in futuro (Pandolfelli, 2022, p. 90). Per qualcuno sarebbe piuttosto conveniente organizzare le competenze delle commissioni per politiche pubbliche prescindendo dall'articolazione dei dicasteri, facendo svolgere al Parlamento (al Senato, in questo caso) un ruolo di guida rispetto alla struttura del Governo ed evitando che le Camere debbano «conformarsi a cascata agli assetti dell'Esecutivo»¹⁹.

Sempre in relazione ai rapporti con l'Esecutivo, stavolta per quanto riguarda i

18 Si veda l'assenza di corrispondenza tra gli attuali 15 Ministeri con portafoglio, alla luce del decreto-legge del 1 marzo 2021, n. 22 e le 14 commissioni permanenti.

19 A.S. doc. II., n. 7, XVIII leg., Relazione illustrativa alla proposta di modificazione del Regolamento, Modifica degli articoli 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 40, 53, 54, 55, 56, 84, 100, 102-bis, 109, 127, 135-bis, 135-ter, 139-bis, 151, 151-bis, 161, nonché introduzione dell'articolo 20-bis, di iniziativa del senatore Zanda, presentata il 17 marzo 2021. Sulla stessa lunghezza d'onda si pone anche il testo base infine deliberato dalla Giunta per il regolamento del Senato.

parlamentari membri del Governo e il problema della loro sostituzione in commissione, con la riduzione del numero dei parlamentari la questione, di fatto, potrebbe diventare meno rilevante di quanto lo sia oggi: per effetto della revisione costituzionale e della necessità del Governo di garantire la maggioranza nelle varie sedi parlamentari, commissioni incluse, si potrebbe essere portati a privilegiare una selezione “extra-parlamentare” dei componenti del Governo, tra coloro che non sono deputati e senatori in carica (Tucciarelli, 2020, pp. 185-186).

Il regime delle sostituzioni in commissione e, più in generale, il coordinamento dei tempi dei lavori dei parlamentari tra i vari organi ai quali partecipano²⁰ diventano questioni cruciali per il buon funzionamento del Parlamento, anche nella auspicata ipotesi di un numero ridotto di commissioni. Considerando, che stando alle proposte presentate al Senato finora la soglia numerica per costituire un gruppo è ridotta a sette componenti, il citato testo base adottato dalla Giunta il 18 gennaio 2022 continua a stabilire che, come nel regolamento in vigore (art. 21, c. 2 reg. Sen.), un gruppo possa assegnare un senatore ad un massimo di tre commissioni per consentire la rappresentanza dei gruppi minori in quante più commissioni possibile. Tuttavia, non si prospettano poi meccanismi per assicurare l’effettiva partecipazione dei vari gruppi e dei loro componenti nelle commissioni. Allo stesso tempo, prevedendosi nel medesimo testo base l’introduzione della categoria dei senatori non iscritti ad un gruppo (art. 14, reg. Sen.), oltre ai senatori di diritto e a vita e ai senatori a vita, è difficile prefigurare, alla luce della loro numerosità e variabilità nel tempo, evidentemente non predeterminate, quali effetti si produrranno per questo sul funzionamento delle Commissioni, aldilà della prescrizione per cui l’assegnazione di questi ultimi alle Commissioni deve sempre rispettare il rapporto tra maggioranza e opposizione.

Una ipotesi che è stata ventilata in dottrina è quella di consentire, nel quadro dell’adeguamento dei regolamenti alla riforma costituzionale, il voto ponderato in commissione (Curreri, 2020a, pp. 10-11), dove il voto di un parlamentare “pesa” in relazione alla dimensione del rispettivo gruppo. In questo modo, il criterio della

²⁰ Solo nel regolamento del Senato (art. 53, comma 2 reg. Sen.) si prevede che «Ai lavori delle Commissioni permanenti e speciali, nonché all’attività delle Commissioni bicamerali sono riservate due settimane ogni mese, non coincidenti con i lavori dell’Assemblea».

proporzionalità sarebbe assicurato nelle votazioni, ma quello della rappresentatività sarebbe seguito nella composizione delle commissioni, formate da un rappresentante per gruppo. Oltre a non eliminare del tutto per il parlamentare il problema di come gestire potenziali riunioni concomitanti tra due commissioni di cui si è contemporaneamente membri²¹, il voto ponderato non si concilia granché con il principio del libero mandato e con l'idea che il parlamentare rappresenta la nazione (Pertici, 2020, p. 322), allorché il “delegato” del gruppo in commissione sarebbe chiamato ad esprimere l'orientamento dominante emerso al proprio interno – non è chiaro con quale procedura, che verosimilmente cambierebbe da gruppo a gruppo. Cosa accadrebbe in caso di voto in dissenso dal proprio gruppo e il gruppo sarebbe chiamato ad esprimersi necessariamente in modo univoco²²?

Rispetto a questa soluzione, piuttosto controversa, se ne potrebbe esplorare un'altra, ossia prevedere l'appartenenza come membro a pieno titolo di una o due commissioni e come membro sostituto di altrettante commissioni, secondo un sistema che è volto a graduare l'importanza delle commissioni permanenti tra loro, in base alle funzioni loro assegnate e al ruolo che svolgono nelle procedure²³. In fondo, una simile graduazione nell'importanza delle commissioni è già in essere: le Commissioni Bilancio, le Commissione affari costituzionali e le Commissioni Affari esteri (e in qualche misura anche quelle sulla Giustizia e sugli affari europei) non solo agiscono come “commissioni-filtro” nell'esame dei disegni di legge, ma hanno una mole di lavoro e una influenza nella loro attività in sede referente oggettivamente superiore alle altre (Gianniti e Lupo, 2020, p. 569, spec. n. 18). Come già accade oltre che nel Congresso USA anche in un Parlamento, quello europeo (Corbett, Jacobs e Neville, 2016, pp. 169-170), che certo ha problemi di coordinamento e

21 Va precisato, però, che nel testo messo a punto dalla Giunta del Senato si propone l'aggiunta di un nuovo comma 8-*bis* all'art. 29 reg. Sen. volto a favorire il coordinamento tra le riunioni delle commissioni, tenuto conto dei problemi che potrebbero riscontrarsi: «I Presidenti delle Commissioni permanenti e speciali possono riunirsi per stabilire orari di convocazione delle sedute delle Commissioni, al fine di coordinare i rispettivi lavori ed evitare convocazioni contestuali.»

22 Si veda il caso del Bundesrat tedesco, ad esempio, e l'interpretazione delle regole di voto per delegazione previste nella sentenza del Tribunale costituzionale federale, BVerfG, ordinanza del Secondo Senato del 18 dicembre 2002 - 2 BvF 1/02 -, parr. 1-180.

23 Per esempio, le commissioni del Senato USA sono divise, in ordine di importanza, in tre classi (A, B, C), secondo Rule XXV del regolamento di questa Camera, per cui, a proposito di assegnazioni multiple, un senatore può essere nominato fino ad un massimo di due commissioni di classe A ed una di classe B, mentre non vi sono limiti alle assegnazioni di un senatore alle commissioni di classe C.

gestione dei proprio tempi ben maggiori di quelli di un Parlamento nazionale, è possibile prevedere l'assegnazione dei parlamentari come membri effettivi ad una o massimo due "commissioni-filtro" (Bargiacchi, 2020, p. 489, con una differenziazione da operare anche in base alla posizione ricoperta, escludendo per esempio che i Presidenti di commissione siano assegnati a commissioni i ulteriori), nell'ambito di un espresso riconoscimento del regime differenziato tra commissioni, e di una o due assegnazioni ad altrettante commissioni "minori" come sostituti. Il problema di questa proposta, tuttavia, emerge quando le commissioni operano in sede legislativa/deliberante o redigente, possibilità non prevista in molti altri Parlamenti a livello globale (Fasone, 2012, p. 434-435), rispetto alla quale la distinzione tra commissioni più o meno importanti viene meno e tutte possono approvare leggi. Peraltro, la sede redigente è diventata sostanzialmente l'opzione di default al Senato, dopo la riforma del regolamento del 2017 (Gianfrancesco, 2018, p. 8). Secondo parte della dottrina (Conti, 2020, p. 60), vista la marginalizzazione dell'esame in commissione in sede referente (Tarli Barbieri, 2016; Bergonzini, 2019a) e a patto che si riduca il numero delle commissioni, non sarebbe male se l'uso della sede redigente (e di quella deliberante, nei limiti consentiti dall'art. 72, terzo e quarto comma Cost.) fosse esteso negli stessi termini anche alla Camera.

Rispetto alle commissioni monocamerali, su cui vi è stato un certo dibattito, il tema del numero e delle dimensioni delle commissioni bicamerali permanenti sembra essere passato un po' in secondo piano, anche se è decisivo per il funzionamento del bicameralismo italiano e per la definizione dei tempi di lavoro dei parlamentari. È evidente, infatti, che con la riduzione del numero dei parlamentari avere 10 commissioni di questo tipo è insostenibile, specie per il Senato. Alcune proposte di razionalizzazione sono state avanzate per l'accorpamento delle commissioni esistenti. Per esempio, si è ipotizzato, nell'auspicio, finalmente, dell'attuazione dell'art. 11, della l. cost. 3 del 2001, che la Commissione parlamentare per le questioni regionali, in composizione integrata, possa vedersi conferire le funzioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (Gianniti e Lupo, 2020, n. 11). Oppure, con l'idea di fondere le due Commissioni Politiche dell'Unione europea in una commissione bicamerale, sul modello del Parlamento spagnolo

e di quello irlandese, nell'ambito della nuova commissione potrebbero essere trasfuse le competenze del Comitato Schengen (Gianniti e Lupo, 2020, n. 11). In parallelo, quella che finora è stata l'attività in sede referente delle due Commissioni Politiche dell'Unione europea potrebbe essere affidata a commissioni speciali composte dagli stessi membri della nuova commissione bicamerale (Di Porto, 2020, p. 399, il quale suggerisce una simile trasformazione anche per le Commissioni Esteri e Difesa in una commissione bicamerale, con commissioni speciali per l'esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica). È questo un indirizzo che asseconda anche la prassi, ormai consolidata, di frequenti riunioni congiunte delle due Commissioni Politiche dell'Unione europea e delle Commissioni riunite Affari Esteri e Difesa delle due Camere.

Più discutibile, invece, alla luce di quanto si diceva è l'indicazione che si ricava dalla proposta di modificazione regolamentare, doc. II, n. 7, al Senato, laddove suggerisce di non toccare il numero delle commissioni bicamerali, ma di sagomarle sul modello del COPASIR: «senza alterare i criteri di composizione dei collegi» si avrebbero così tante piccole commissioni bicamerali e, se si dovesse seguire fedelmente il modello di riferimento, con composizione paritaria e presidenza assegnata all'opposizione. Oltre alle difficoltà riscontrate dopo la nomina del Governo Draghi nel seguire le prescrizioni sulla presidenza di minoranza dell'organo – il che rischia di moltiplicare il problema per la varie mini-commissioni bicamerali – la mancata razionalizzazione delle commissioni bicamerali esistenti, al di là delle dimensioni, certo non risolve il problema dell'assegnazione dei meno numerosi deputati e senatori a tanti collegi diversi; ciò a meno che non si includano le commissioni bicamerali nel sistema delle doppie assegnazioni delle posizioni, come membri effettivi e membri supplenti.

3.3. La prospettiva più radicale

Se quelli appena illustrati possono configurarsi come interventi di manutenzione della struttura delle commissioni permanenti e della organizzazione delle loro attività, il “taglio”

dei parlamentari potrebbe però essere sfruttato anche per promuovere una riforma complessiva del sistema delle commissioni verso prospettive più radicali di trasformazione, alla luce della crescente marginalizzazione del Parlamento con i suoi modelli organizzativi tradizionali e le nuove tensioni dovute all'emergenza pandemica (Curreri, 2020b).

Il Parlamento italiano, come la gran parte dei Parlamenti europei, sembra ormai da qualche decennio arrancare nell'esercizio della funzione legislativa, rispetto alla pervasiva e alluvionale attività normativa dell'Esecutivo, e nella capacità di offrire una sintesi efficace del pluralismo e dei bisogni sociali: due delle ragioni principali che nel secondo dopoguerra e almeno fino agli anni Ottanta, ne avevano garantito una posizione di centralità negli assetti politico-istituzionali. Al contempo, la funzione di controllo parlamentare è stata considerata secondaria e ancillare rispetto a quella legislativa, nonostante le trasformazioni a livello nazionale, europeo e globale, con un dominio quasi incontrastato degli esecutivi e delle istanze intergovernative (Curtin, 2014) che avrebbe suggerito di investire prima e meglio su una sua valorizzazione. Non è un caso, quindi, che diversi contributi dottrinali insistano in questo senso (Dickmann e Staiano, a cura di, 2009; Pelizzo e Stapenhurst 2014; Piciacchia, 2017; Griglio 2020; Pandolfelli, 2022). È un approccio che vede tale funzione come complementare a quella legislativa, piuttosto che in chiave antitetica-competitiva, e che sottolinea, però, la necessità di riequilibrare i rapporti tra Parlamento e Governo attraverso il controllo *ex ante* ed *ex post* delle politiche pubbliche, anche alla luce dell'esperienza drammatica della pandemia, che ha determinato un ulteriore sbilanciamento a favore dell'attività normativa dell'Esecutivo.

Ci si può domandare dunque quale configurazione potrebbe assumere la rivitalizzazione del controllo parlamentare in commissione. Alcune proposte avanzate, tanto per la modificazione dei regolamenti parlamentari (A.C., doc. II, n. 23, XVII leg.; A.C. doc. II, n. 11, XVIII leg.) quanto a livello dottrinale, hanno sollecitato la riflessione su un comitato parlamentare "unico" di controllo o per la qualità e la valutazione delle politiche pubbliche (sul primo, cfr., criticamente Malvicini, 2020, p. 497), una commissione bicamerale che evidentemente trae ispirazione dall'omonimo comitato istituito presso il Parlamento francese sulla scorta della riforma dell'art. 24 della Costituzione nel 2008. Tuttavia, tanto la

modesta esperienza d'Oltralpe, aldilà delle aspettative create (Avril, 2012), quanto la circostanza per cui il controllo è svolto da un organo che manca della specializzazione necessaria per i diversi settori delle politiche pubbliche (sebbene composto, in Francia, in modo da rispecchiare l'expertise delle otto commissioni parlamentari permanenti), potrebbe condurre a ritenere opportuno, invece, investire su numerose e piccole commissioni di "controllo", sul modello dei *select committees* britannici (Rosa, 2012, p. 30 ss.), preferibilmente con composizione paritetica tra maggioranza e opposizione, in modo da creare un incentivo allo svolgimento di attività di monitoraggio e valutazione dell'azione di Governo settore per settore, dicastero per dicastero. Si potrebbero agevolare la prassi delle riunioni congiunte di commissioni di controllo omologhe tra i due rami del Parlamento e la formazione di commissioni bicamerali, specie in quegli ambiti, come le politiche europee e gli affari esteri, dove è cruciale che emergano indirizzi unitari tra le due Camere verso il Governo (Neri, 2020, p. 511).

Tale valorizzazione del controllo in commissione dovrebbe percorrersi contestualmente alla maggiore apertura di tali nuove commissioni permanenti alla società civile – una esigenza ancor più necessaria con un Parlamento meno rappresentativo (Santini, 2020)²⁴ – riformando anche l'istituto delle petizioni e incorporando le consultazioni dei cittadini, finora organizzate in modo saltuario e poco coerente (Bergonzini, 2019b; Acierno, 2020), come parte integrante dell'attività di controllo in questi collegi.

A mo' di provocazione, invece, si potrebbe sostenere che, forse, si avverte meno oggi il bisogno di un sistema strutturato di commissioni permanenti per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa. È vero che "l'età d'oro" dei Parlamenti tende a coincidere con quella della trasformazione epocale della loro organizzazione interna per gruppi politici, proiezione dei partiti in Parlamento, e sulla base di questi, per commissioni specializzate e permanenti (Elia, 1961), abbandonando – almeno presso la Camera dei deputati, dal 1920 – il metodo degli uffici (Rogati Valentini, 1970). Il Parlamento italiano, in continuità con il periodo liberale pre-fascista, si strutturerà proprio sulla base di questo modello

²⁴ In merito si veda la proposta di modificazione del regolamento della Camera, A.C., doc. II, n. 22, XVIII leg., che prevede l'introduzione di un nuovo art. 100-*bis* per dare un seguito, per quanto possibile, "certo" alle iniziative legislative popolari e dei Consigli regionali in Parlamento.

organizzativo, facendo delle commissioni permanenti, per tanti anni e grazie alla sede deliberante, il fulcro della sua attività. Si può però dubitare della perdurante validità di questo assetto un secolo dopo, in un contesto connotato da un elevato grado di fluidità politica – basta vedere la tempistica sulla creazione e disfatta di nuovi gruppi e della mobilità dei parlamentari tra essi (Maestri, 2021)²⁵ – e caratterizzato, che piaccia o meno, da un grado di influenza del Parlamento che è direttamente correlato alla sua capacità di reazione a “stimoli” (disegni di legge, decreti-legge, informative, relazioni) che provengono dall'esterno anziché essere il punto di riferimento per la promozione dell'indirizzo politico. In questa chiave potrebbe forse avere un senso riabilitare un ruolo per le commissioni speciali, non a caso più numerose, specie al Senato, nelle prime legislature repubblicane e fino alla l. cost. n. 2 del 1963 (Di Cesare, 2020, pp. 387-388) rispetto al Parlamento di oggi. Peraltro, le commissioni speciali, composte proporzionalmente al panorama dei gruppi in Assemblea, ben potrebbero vedersi assegnare funzioni di tipo redigente e deliberante e assicurerebbero una maggiore flessibilità organizzativa a Camere di dimensioni ridotte. Allo stesso tempo, si eviterebbe l'“ingolfamento” delle attività delle commissioni permanenti, specie di quelle “filtro”, con l'attività di produzione legislativa, che rende l'esercizio della funzione di controllo recessivo. Ovviamente, alle commissioni speciali di volta in volta costituite sarebbero assegnati componenti della o delle commissioni permanenti di controllo competenti per materia.

Un simile cambiamento, una rivoluzione copernicana rispetto al sistema di commissioni attuale, impone la necessità di un coordinamento ancora maggiore tra i vari tipi di commissioni, magari anche valorizzando sedi finora rimaste marginali nell'attività parlamentare, come la Conferenza dei Presidenti di Commissione (Iocca, 1996), e consentendo ai parlamentari di essere membri di più di una commissione e, senz'altro, almeno di una commissione di controllo e di una commissione (“legislativa”) speciale al tempo stesso.

²⁵ Nonché la sezione *Gruppi in movimento*, a cura di Salvatore Curreri, su laCostituzione.info (<https://www.lacostituzione.info/index.php/2019/10/14/banca-dati-sulla-mobilita-parlamentare>, 17/03/2022).

4. Conclusioni

È nel solco della terza prospettiva di intervento, più radicale o, almeno, della prospettiva intermedia che – si auspica – i regolamenti parlamentari saranno modificati visto che la funzionalità dell'organizzazione e delle procedure parlamentari, anche per quanto riguarda le commissioni, rischierebbe di essere compromessa dalla mancanza di riforme o da riforme tutto sommato marginali minando così la rappresentatività di questi organi o, meglio, il delicato rapporto tra rappresentatività e proporzionalità, il loro ruolo nel processo di deliberazione parlamentare e nei rapporti con l'esecutivo.

Se le commissioni rappresentano “la spina dorsale” dei Parlamenti, allora è assai criticabile che esse non vengano profondamente modificate nei loro assetti di fondo dinanzi ad una istituzione che da ultimo ha visto ridurre le proprie dimensioni di oltre un terzo, ma che da decenni ha ormai cambiato di fatto la propria posizione e fisionomia nel contesto politico-istituzionale italiano: crescita esponenziale dell'attività normativa del Governo, incapacità del Parlamento di presidiare il procedimento legislativo, aumento dei poteri decisionali in capo ad organi esecutivi e ad istanze intergovernative, marginalità del Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico e limitata attenzione alla funzione di controllo parlamentare sono alcune delle tendenze più evidenti.

Per cercare di fare i conti con queste trasformazioni non solo occorre adeguare, riducendolo, il numero delle commissioni dotate di funzioni “legislative” al taglio dei parlamentari, coordinare meglio le attività tra le due Camere, razionalizzare le commissioni bicamerali e rivedere il regime di assegnazione di deputati e senatori alle varie commissioni, prevedendo membri effettivi e supplenti, ed eventualmente ordinando il sistema delle commissioni, secondo il relativo grado di importanza degli organi.

Si potrebbe prefigurare, in prospettiva, una ridefinizione dell'identità del sistema delle commissioni, prevedendo, sul modello dei *select committees* britannici, piccole commissioni di controllo, preferibilmente con rappresentanza paritetica della maggioranza e delle opposizioni e modellate sull'articolazione del Governo per Ministeri; tali commissioni, simmetriche per competenze tra le due Camere e di cui si potrebbero promuovere

convocazioni congiunte, o, per alcune di loro, da configurarsi direttamente come commissioni bicamerali (per esempio per le Politiche dell'Unione europea), consentirebbero un deciso rafforzamento della funzione di controllo parlamentare. Allo stesso tempo, per l'attività legislativa si potrebbe ricorrere in via ordinaria a commissioni speciali, composte proporzionalmente all'Assemblea e a cui parteciperebbero almeno alcuni dei membri delle commissioni di controllo di settore, per l'assegnazione di disegni di legge soprattutto in sede redigente o deliberante ove consentito. In questo modo, sarebbe garantita una maggiore flessibilità organizzativa per la gestione del procedimento legislativo in commissione, sui tempi di lavoro tra commissioni e tra queste e l'Assemblea, in termini di dimensioni delle commissioni speciali, dando un diverso peso al criterio di proporzionalità e di rappresentatività a seconda del tipo di funzione esercitata, se di controllo o legislativa, e di conseguenza in base alla natura della commissione in questione.

Se questi sono gli auspici, non pare però che essi siano assecondati nell'ambito del faticoso processo di riforma in corso. Così, stando al testo base elaborato dalla Giunta del Senato, sembra piuttosto che si stia affermando una versione "timida" dell'opzione intermedia di riforma, con interventi molto mirati esclusivamente sul numero e sulle competenze delle commissioni monocamerali permanenti. Accanto alla prevista riduzione di tali Commissioni da 10 a 14 e all'accorpamento delle rispettive competenze, occorre però considerare gli effetti che sul sistema delle Commissioni produrranno le nuove norme sui gruppi, almeno stando a quel testo. Se la riduzione del numero minimo di componenti di un gruppo dagli attuali 10 membri a 7 in aggiunta a quello complessivo delle Commissioni, non sposta più di tanto il rapporto gruppi-Commissioni, più problematiche sembrano essere le disposizioni che, da un lato, riconoscono lo status di senatori non iscritti (anche) a coloro che si dimettono dal gruppo di appartenenza, incluso quello misto, o che ne vengano espulsi (nuovo comma 1, art. 14, reg. Sen.); dall'altro, stabiliscono la decadenza dalla carica di membro dell'ufficio di presidenza di una commissione per coloro che cessano di far parte del gruppo di appartenenza al momento dell'elezione (nuovo comma 3-bis, art. 27, reg. Sen.). In entrambi i casi il riferimento, diretto o indiretto, è alla nuova categoria dei non iscritti, che, a seconda della sua ampiezza nel corso della legislatura, può determinare un

significativo grado di instabilità nella composizione e nell'operatività delle Commissioni. Infatti, se è vero che occorre comunque bilanciare tra maggioranza e opposizione nella loro assegnazione alle Commissioni (nuovo comma 3, art. 21, reg. Sen.) e che la collocazione del senatore non iscritto nell'una o nell'altra categoria dipende dal rispettivo posizionamento nelle votazioni fiduciarie, è però necessario considerare che il nostro ordinamento già presenta un elevato grado di mutevolezza nella composizione delle compagini governative guardando ai movimenti dei gruppi lungo l'asse maggioranza-opposizione; ci si può immaginare cosa potrebbe accadere accrescendo ancora potenzialmente il grado di frammentazione politica interna al Senato, con effetti a cascata sul lavoro dei colleghi minori e dei rispettivi uffici di presidenza. Inoltre, nel testo base elaborato, come si poteva prevedere, nulla si prospetta rispetto a possibili modifiche in ordine alle commissioni bicamerali, ma, almeno, il nuovo comma 8-*bis*, art. 29 reg. Sen. introduce la possibilità di riunioni tra i Presidenti delle Commissioni permanenti (e, dunque, anche di quelle bicamerali) e speciali per concordare tra loro gli orari di convocazione delle sedute, evitando sovrapposizioni.

Nel testo predisposto dai relatori nella Giunta della Camera, la prospettiva di riforma sulle Commissioni è addirittura "minimale". Con l'obiettivo di garantire un coordinamento tra i due rami del Parlamento, nulla si prevede sul numero e sulle competenze delle Commissioni se non, come già detto, una generica nota rispetto all'art. 22, reg. Cam., che rinvia alla necessità di un raccordo in merito con il Senato per assicurare una tendenziale specularità di questi organi nella Camera. Se è senza dubbio opportuno che si addivenga ad una tendenziale coincidenza nella struttura e, soprattutto, nelle competenze delle Commissioni permanenti tra Camera e Senato, perplessità maggiori sono indotte dalle valutazioni sulla scelta dei tempi di tale riforma. Infatti, nel corso della seduta della Giunta del 17 febbraio 2022, uno dei relatori sul testo, Simone Baldelli, ha espressamente previsto che sul punto le eventuali modifiche dei regolamenti potrebbero costituire l'«oggetto di un percorso riformatore successivo»²⁶, prefigurando un intervento in due step, se non fosse che

²⁶ Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, 2022, p. 5. Peraltro, se davvero vi è questa forte spinta a garantire la specularità nella struttura del sistema delle Commissioni permanenti dei due rami del Parlamento, basata su 10 Commissioni ciascuno entro la fine della legislatura, con la nuova soglia minima di 14 deputati per costituire un gruppo e i limiti posti all'autorizzazione di gruppi in deroga ora fissati nel testo dei relatori nella Giunta della

ormai manca quasi un anno all'avvio della nuova legislatura e nessuna modifica dei regolamenti è ancora stata approvata. È singolare, infine, che l'imprescindibilità del raccordo con il Senato si sia palesata su questi profili organizzativi relativi alle Commissioni permanenti, ma non, invece, su questioni che comunque attengono direttamente al funzionamento di queste ultime, come le regole sulla formazione dei gruppi e la previsione di non iscritti (che il testo della Camera non contempla).

Bibliografia

- Acierno A. M. (2020). Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa? *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 459. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/32-Acierno-FQC-3-20.pdf> (17/03/2022).
- Avril P. (2012). Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. *Jus Politicum*, numero monografico *Le parlement français et le nouveau droit parlementaire*, 6: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: http://juspoliticum.com/uploads/pdf/JP6_Avril_150911.pdf (10/04/2021).
- Bargiacchi S. (2020). Brevi note sul possibile ruolo dei Presidenti di Commissione. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 478. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/33-Bargiacchi-FQC-3-20.pdf> (10/04/2021).
- Barthélemy J. (1934). *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*. Paris: Librairie Delagrave.
- Berarducci E. (1987). La revisione delle competenze delle commissioni parlamentari. In AA.VV. *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*. Roma: Camera

Camera, non si comprende perché il nuovo comma 3, art. 19 reg. Cam. si premuri comunque di prevedere che i gruppi composti da un numero di membri inferiore a quello delle Commissioni (che dovrebbero passare anche lì da 14 a 10, dunque) possono essere designati a far parte di due Commissioni per garantire la massima rappresentatività possibile dei gruppi in tutte le Commissioni.

dei deputati.

- Bergonzini C. (2019a). Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento. *Quaderni costituzionali*, 1: 162.
- Bergonzini C. (2019b). Il Parlamento e la Information Communications Technology (ICT). *Amministrazioneincammino.it*, 30 aprile. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://storage.googleapis.com/jb-wp-uploads/ammincammino-web/2019/04/BERGONZINI-PARL-ICT.pdf> (10/04/2021).
- Bilancia F. (2004). La riforma del Titolo V della Costituzione e «la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari». *Giurisprudenza costituzionale*, 6: 137.
- Camera dei deputati, Giunta per il regolamento (2021a). *Resoconto della seduta di mercoledì 10 marzo 2021*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/03/10/leg.18.bol0545.data20210310.com15.pdf> (17/03/2022).
- Camera dei deputati, Giunta per il regolamento (2021b). *Resoconto della seduta di mercoledì 20 ottobre 2021*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/10/20/leg.18.bol0679.data20211020.com15.pdf> (17/03/2022).
- Camera dei deputati, Giunta per il regolamento (2021c). *Resoconto della seduta di mercoledì 27 ottobre 2021*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/10/27/leg.18.bol0684.data20211027.com15.pdf> (17/03/2022).
- Camera dei deputati, Giunta per il regolamento (2022). *Resoconto della seduta di giovedì 17 febbraio 2022*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2022/02/17/leg.18.bol0743.data20220217.com15.pdf> (17/03/2022).
- Carrozza P. (2019). È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Speciale (maggio): 81. DOI: 10.17394/93042.
- Clementi F. (2019). Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari:

non sempre «less is more». *Osservatorio sulle fonti*, 2: 1. Testo disponibile all'indirizzo web <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-la-legislatura-del-cambiamento-alla-ricerca-dello-scettro-2-2019/1428-sulla-proposta-costituzionale-di-riduzione-del-numero-dei-parlamentari-non-sempre-less-is-more/file> (17/03/2022).

Conti G.L. (2020). *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*. Pisa: Pisa University Press.

Corbett R., Jacobs F., Neville D. (2016). *The European Parliament*. 9a ed., Londra: John Harper Publishing.

Curreri S. (2020a). Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere. *Federalismi*, 10. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=41980&dpath=document&dfile=15042020220633.pdf> (26/03/2021).

Curreri S. (2020b). Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante? *Quaderni costituzionali*, 4: 705.

Curtin D. (2014). Challenging Executive Dominance in European Democracy. *Modern Law Review*, 77, 1: 1.

Di Cesare R. (2020). L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 384. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=15050> (17/03/2022).

Di Plinio G. (2019). Un “adeguamento” della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse. *Federalismi.it*, 7. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=38333&dpath=document&dfile=03042019001141.pdf> (17/03/2022).

Di Porto V. (2020a). La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento. *Forum di Quaderni costituzionali*, 3: 392. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/27-Di-Porto-FQC-3-20.pdf> (27/01/2022).

Elia L. (1961). Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo. *Archivio*

giuridico “Filippo Serafini”, 160, 1-2: 42.

- Fasone C. (2012). *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*. Padova: Cedam.
- Gianfrancesco E. (2018). La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali. *Federalismi.it*, 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=36849&dpath=document&dfile=23072018100054.pdf> (10/04/2021).
- Gianniti L., Lupo N. (2020). Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato. *Quaderni costituzionali*, XL, 3: 559. DOI: 10.1439/97829.
- Griglio E. (2020). *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*. Oxford: Hart Publishing. DOI: 10.5040/9781509925711.
- Gori L. (2020). Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari. In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.
- Ibrido R. (2020). La riduzione del numero dei parlamentari ed il “cantiere” delle riforme regolamentari. *Rassegna parlamentare*, LXII, 2: 165. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.isle.it/source_data/view-element-data/pdf/stralcio-rp-2-2020__PDF_357DB642C5B05F64.pdf (17/03/2022).
- Iocca G. (1996). La Conferenza dei Presidenti di Commissione e il suo ruolo nella programmazione dei lavori parlamentari. In AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure e apparati*. Roma: Camera dei deputati.
- Letta G. (1989). Le nuove competenze delle commissioni permanenti nel regolamento della Camera dei deputati. *Diritto e società*, 1: 123.
- Lupo N. (2006). A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni. *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 giugno. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/1057.pdf (17/03/2022).
- Maestri G. (2021). Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione dei parlamentari. *Rivista AIC*, 2: 21. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2021_2_

Maestri.pdf (17/03/2022).

- Malvicini M. (2020). Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo *à la carte*. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 491. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/34-Malvicini-FQC-3-20.pdf> (10/04/2021).
- Masciotta C. (2020). I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero di parlamentari. *Osservatorio sulle fonti*, 2: 761. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/fascicoli/2-2020/1550-i-regolamenti-parlamentari-alla-prova-della-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/file> (10/04/2021).
- McKay W., Johnson C.W. (2010). *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199273621.001.0001.
- Midiri M. (2007a). Le competenze delle Commissioni permanenti alla luce della riforma dei Ministeri e della revisione del Titolo V della Costituzione. In Gianfrancesco E., Lupo N., a cura di, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*. Roma: Luiss University Press.
- Midiri M. (2007b). Commissioni parlamentari e processo di decisione politica. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 57, 4: 1035.
- Neri F. (2020). Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 502. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/35-Neri-FQC-3-20.pdf> (10/04/2021).
- Pandolfelli, M. (2022). Quale futuro per il “sistema delle Commissioni permanenti” (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari? *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1: 80. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2022/02/12-Pandolfelli-FQC-1-2022.pdf> (21/02/2022).
- Pertici A. (2020). La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla

- rappresentanza e sul buon funzionamento delle Camere. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 317. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/22-Pertici-FQC-3-20.pdf> (10/04/2021).
- Piciacchia P. (2017). *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*. Napoli: Jovene.
- Rogati Valentini E. (1970). Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati. *Il Politico*, 35, 3: 511.
- Ronga U. (2020). Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura. *Federalismi.it*, 12: 200. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=42217&dpath=document&dfile=28042020192345.pdf> (10/04/2021).
- Rosa F. (2012). *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*. Milano: Giuffrè.
- Pelizzo R., Stapenhurst F. (2014). *Parliamentary Oversight Tools. A Comparative Analysis*. London: Routledge. DOI: 10.4324/9780203151228.
- Santini G. (2020). Verso un Parlamento meno rappresentativo? *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 444. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/31-Santini-FQC-3-20.pdf> (10/04/2021).
- Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento (2020). *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 18 novembre 2020*. Roma: Senato della Repubblica. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.senato.it/Web/18LavoriNewV.nsf/All/F6B3E12EC7346B48C1258637004B5AC7> (17/03/2022).
- Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento (2021). *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 3 novembre 2021*. Roma: Senato della Repubblica. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.senato.it/Web/18LavoriNewV.nsf/All/BB51EB048244B817C12587840041DC1A> (17/03/2022).
- Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento (2022). *Resoconto sommario della seduta di martedì 18 gennaio 2022*. Roma: Senato della Repubblica. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.senato.it/Web/18LavoriNewV.nsf/All/AC8E839FA1381>

DF0C12587E900529F36 (17/03/2022).

- Tarli Barbieri G. (2016). Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa. In Ruggeri A., a cura di, *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III. Torino: Giappichelli.
- Torre A. (2020). «Meno siamo, meglio stiamo»? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza. *Quaderni costituzionali*, 3: 543. DOI: 10.1439/97828.
- Tucciarelli C. (2020). Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari. *Osservatorio sulle fonti*, 1: 167. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/fascicoli/1-2020/1505-il-significato-dei-numeri-riduzione-del-numero-di-deputati-e-senatori-e-regolamenti-parlamentari> (17/03/2022).
- Türk P. (2005). *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*. Paris: Dalloz.
- Westlake M. (1994). *A Modern Guide to the European Parliament*. London and New York: Pinter Publishers.
- Wilson W. (2009). *Congressional Government. A Study in American Politics*. New Brunswick: Transaction Publishers.