



Pandemos

3 (2025)

<https://ojs.unica.it/index.php/pandemos/index>

ISBN: 978-88-3312-170-3

presentato il 16.11.2025

accettato il 20.11.2025

pubblicato il 20.11.2025

DOI: <https://doi.org/10.13125/pan-6800>

*Il ruolo delle commissioni legislative prima e dopo la riduzione dei seggi parlamentari**

di Luca Verzichelli

Università degli Studi di Siena

(luca.verzichelli@unisi.it)

Abstract

L'articolo inquadra il ruolo delle commissioni legislative permanenti nell'esperienza di lungo periodo del Parlamento italiano, per poi soffermarsi sulla trasformazione recente che ha caratterizzato le funzioni parlamentari nelle sedi decentrate e, da ultimo, sui possibili effetti determinati dalla riduzione dei seggi di Camera e Senato. L'analisi conferma la necessità di un nuovo intervento, costituzionale o procedurale, per superare l'obsolescenza venutasi a creare negli ultimi decenni, ma insiste anche su una serie di potenziali interventi a livello di funzioni accessorie, comunicazione istituzionale e rapporti tra commissioni legislative e società civile. Interventi che potrebbero rilanciare non soltanto il ruolo specifico delle articolazioni parlamentari, ma l'intero modello della democrazia rappresentativa.

Premessa

Questo articolo affronta il tema delle commissioni permanenti nel Parlamento italiano in una prospettiva di analisi diacronica. Il suo primo obiettivo è fornire un riassunto esaustivo, per quanto schematico, sulle interpretazioni del modello di parlamentarismo «decentrato» che ha

* Il presente saggio costituisce la rivisitazione della comunicazione al workshop *Le commissioni parlamentari nel processo di consolidamento democratico. Attori, prassi e dinamiche evolutive*, tenutosi a Sassari il 13 maggio 2025.

caratterizzato il caso italiano e la sua evoluzione nel tempo. Ma l'articolo intende in ultima analisi sollevare alcune questioni sull'adeguatezza di questo modello nel contesto attuale, dopo trasformazioni importanti avvenute negli ultimi trenta anni e alla luce della recente riforma relativa alla dimensione del Parlamento.

Focalizzando sull'ultimo scorciò storico, l'articolo si pone in una linea di continuità con il lavoro recente di analisi diacronica avviato da Francesco Soddu sulle legislature dell'era che potremo definire della «maturità» repubblicana². Qui ci sposteremo, invece, verso la lunga fase di incertezza seguita alle elezioni del 1994, quando il sistema dei partiti ed il sottosistema Parlamento-governo subirono una improvvisa mutazione. Nonostante le aspettative che hanno accompagnato le diverse stagioni politiche che si sono avvicendate da allora, ed i tentativi ambiziosi di revisione della democrazia parlamentare a cui abbiamo assistito, il Parlamento italiano non è stato in realtà capace di produrre una vera riforma – costituzionale o per via regolamentare – delle strutture e dei processi decisionali.

Questo, perlomeno, fino al 2020, quando il lungo dibattito sulla riforma delle istituzioni ha partorito l'apparente topolino di una correzione relativamente marginale, sul piano della configurazione istituzionale, i cui effetti sulla qualità dei processi e del personale parlamentare debbono tuttavia essere ancora valutati con attenzione: la riduzione dei seggi approvata nel 2020, e applicata per la prima volta nel 2022.

In sostanza, la questione dalla quale si muove il presente saggio è relativa agli effetti indiretti esercitati dalla riduzione dei seggi rispetto all'efficacia del lavoro parlamentare, focalizzando in particolare il ruolo delle commissioni. Sotto questo profilo, le ipotesi potrebbero orientarsi in direzioni molto diverse a seconda che si consideri tale riduzione come un mero strumento di semplificazione delle complesse articolazioni del nostro bicameralismo – argomento usato dai proponenti della riforma assieme al tema della «riduzione dei costi della politica» – oppure come un fattore di cambiamento della qualità dei rappresentanti e dei rapporti all'interno delle istituzioni legislative. Torneremo su queste congetture, cercando di raffinarle, dopo aver brevemente passato in rassegna le narrazioni classiche sulla rilevanza delle commissioni, e alcuni dati sull'evoluzione recente. Non si intende proporre in questa sede una verifica sistematica di ipotesi: non vi è stato infatti il tempo materiale per accumulare,

² Cfr. F. Soddu, *Le commissioni permanenti nel Parlamento Italiano. Composizione e funzionamento*, nella stessa sezione di questo numero della rivista.

nel primo scorci di legislatura successivo al taglio dei seggi, evidenze tali da poter testare teorie interpretative compiute. Tuttavia, nelle conclusioni si svilupperà un ragionamento su quello che oggi può delinearsi come risultato degli effetti della riforma del numero dei parlamentari nel contesto del trend di lungo periodo di trasformazione del parlamentarismo italiano.

Le commissioni di un Parlamento trasformativo. Le narrazioni tradizionali

Le principali narrazioni succedutesi nella lunga fase antecedente alla crisi del sistema partitico della cosiddetta prima repubblica tengono a convergere sull'attribuzione di un ruolo importante che le commissioni legislative si sarebbero ritagliate, in coerenza con il modello costituzionale del 1948. Il primo elemento da mettere in evidenza consta infatti nel giudizio unanime di giuristi e analisti empirici sulla lunga deriva verso il *Parlamento in commissione*³, o, per utilizzare un'altra formula nota, sul largo uso dei *procedimenti legislativi decentrati* che avrebbero per molto tempo connotato la storia del legislativo repubblicano⁴. Tali definizioni insistono sulla capacità giuridica delle articolazioni interne al Parlamento e sull'ampia gamma di procedure, legislative e non, che fin dai primi anni della repubblica videro protagoniste le commissioni parlamentari. Il riconoscimento di un modello decentrato e ricco di opportunità per i rappresentanti *specialisti* che componevano le commissioni non corrisponde tuttavia necessariamente alla piena istituzionalizzazione di tali articolazioni, come per esempio fu possibile osservare studiando la forza delle commissioni nel percorso storico del congresso americano⁵. Infatti, le analisi hanno spesso mostrato i limiti delle commissioni parlamentari sia nel garantire in modo omogeno una uguale capacità di lavoro che una adeguata analisi dei testi legislativi. Il processo legislativo in sede referente e, soprattutto, quello in sede legislativa sono stati dunque soggetti ad una certa variabilità nel tempo e a seconda del settore, riguardando segmenti limitati e spesso marginali del corpus normativo. Per esempio, il lavoro di Sartori e associati che costituisce il primo grande tentativo di ricostru-

³ C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova 2012, p. 5. Cfr. anche L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2023 [2008], giunto ormai alla quarta edizione.

⁴ Cfr. C. de Micheli, L. Verzichelli, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 2004.

⁵ N. Polksby, *The Institutionalization of the U.S. House of Representatives*, «American Political Science Review», 62 (1968), pp. 144-168.

zione empirica dei processi legislativi dell'Italia repubblicana⁶, non restituisce grande rilievo alle commissioni permanenti. A sviluppare una ricerca dettagliata su questo specifico aspetto della vicenda istituzionale italiana è Giuseppe Di Palma, il cui volume⁷ si incentra sul nodo della legislazione decentrata, sviluppando una tesi forte sul ruolo delle commissioni. Gli anni in cui Di Palma scrive, del resto, erano proprio quelli dell'affermazione della procedura decentrata e dello sviluppo di un dibattito serrato sul destino di una democrazia consensuale che, alla luce dei vincoli politici emersi con le crisi economiche e di sicurezza sociale dopo il 1968, poteva allora trasformarsi in una pratica di vero e proprio «consociativismo»⁸. Questa lettura, anch'essa ampiamente condivisa, avrebbe trovato il proprio impulso decisivo nella svolta dell'adozione dei nuovi regolamenti parlamentari del 1971, ed è stata poi ulteriormente sospinta dalla cosiddetta strategia del compromesso storico, negli anni della «solidarietà nazionale».

Molte altre ricerche hanno messo in evidenza le caratteristiche di un sistema di commissioni che in Italia, per vari motivi, ha segnato l'istituzionalizzazione del Parlamento. Secondo la letteratura, gli elementi che spiegano il progressivo rafforzamento del modello decentrato di organizzazione ed articolazione parlamentare sono infatti molteplici. La prima chiave di lettura deve essere individuata nella dottrina costituzionale, che parla appunto del caso italiano come di un Parlamento «di commissioni». Gli studi⁹ sottolineano infatti l'ampia gamma di facoltà attribuite dalla carta del 1948, che culminano nel peculiare istituto della sede deliberante e quindi nell'opportunità di un processo legislativo completamente decentrato ai sensi della carta. Successive analisi, basate sulla produzione legislativa dei primi decenni della Repubblica¹⁰, hanno evidenziato il fattore fondamentale delle condizioni politico-culturali che rendevano il Parlamento così centrale, e di conseguenza il sottosistema governo Parlamen-

⁶ Cfr. *Il Parlamento Italiano*, a cura di G. Sartori, ESI, Napoli 1963.

⁷ G. Di Palma, *Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament*, University of California Press, Berkeley 1977.

⁸ R. Leonardi, R. Nanetti, G. Pasquino. *Institutionalization of Parliament and Parliamentarization of Parties in Italy*, «Legislative Studies Quarterly», 3 (1978), pp. 161-186.

⁹ Cfr. F. D'Onofrio, *Committees in the Italian Parliament*, in *Committees in Legislatures: a Comparative Analysis*, a cura di J.D. Lees e M. Shaw, Duke University Press, Durham 1979, pp. 61 ss.

¹⁰ Cfr. su questo aspetto in particolare i lavori di Alberto Predieri. *La produzione legislativa*, in *Il Parlamento italiano* cit., pp. 205-276, e *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Comunità, Milano 1975.

to così policentrico, determinando nel lungo periodo un sistema «consensuale» basato sul collateralismo e su una serie di compromessi legislativi nei settori di policy meno vincolati alle grandi scelte di politica estera¹¹. Questa è la spiegazione su cui Di Palma ed altri osservatori¹² inquadrano la performance rimarchevole delle «leggine» fino agli anni ottanta, e la logica separata tra una politica simbolica tendenzialmente avversariale (almeno fino alla fase di centro-sinistra) e le politiche di settore, che invece sarebbero sempre state connotate da un certo grado di consensualismo.

Un terzo fattore da considerare, in qualche misura un corollario delle determinanti istituzionali e politiche sopra menzionate, è l'assetto politico di sostanziale preferenza per il compromesso che avrebbe connotato le stesse prassi parlamentari. Un modello che diluisce la logica maggioritaria in quelle che furono definite logiche di comitato¹³, consentendo (o provocando) il livello pronunciato di «viscosità legislativa»¹⁴ che ha connotato il processo legislativo italiano. Le commissioni sarebbero sempre state, in questa lettura, l'arena ideale di una logica di compromesso ed un «contrappeso» importante all'interno del sistema della democrazia rappresentativa. La svolta consociativa occorsa dopo il varo dei regolamenti del 1971, sotto questo profilo, può essere letta non tanto come il portato di una precisa condizione politica (il secondo centro-sinistra e la preparazione di una fase di più estesa grande coalizione) ma piuttosto, come la sedimentazione di lungo periodo di un assetto istituzionale originario, frutto della logica di compromesso costituente e finalmente implementato in modo coerente con l'arrivo di una fase di maturità del Parlamento repubblicano.

Nella diversità delle opinioni circa il diverso peso attribuito ai vari fattori qui brevemente richiamati, la letteratura mette dunque in evidenza il tratto comune che ha effettivamente garantito grande continuità al ruolo delle commissioni legislative in Italia almeno fino alle metà degli anni

¹¹ G. Di Palma, *Surviving without Governing* cit.; M. Cotta, *Classe politica e Parlamento in Italia*, Il Mulino, Bologna 1979.

¹² M. Cotta, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, «Quaderni Costituzionali», 11 (1991), pp. 201-223. Per una ampia illustrazione dei dati relativi al processo di produzione legislativa nella fase finale della così detta prima repubblica cfr. C. De Micheli, *Crisi del policentrismo? Il funzionamento del Parlamento italiano dal 1983 al 1992*, tesi di dottorato, Università degli Studi di Firenze, 1994.

¹³ G. Sartori, *Tecniche decisionali e sistema dei comitati*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», 4 (1974), pp. 5-42.

¹⁴ J. Blondel, *Legislative Behaviour: some Steps towards a Cross-National Measurement*, «Government and Opposition», 5 (1970), pp. 67-85.

novanta: la condivisione di una percezione del parlamentarismo come un insieme di arene legislative decentrate che favoriscono l'ascesa e, per lungo tempo, la centralità di un Parlamento «di trasformazione»¹⁵.

Le commissioni dalla fase di «centralità» a quella di «marginalità» parlamentare

Non è questa la sede per una disamina dettagliata sulle vicende che, a partire dalla XII legislatura repubblicana (1994-1996) hanno determinato una complessa e per molti versi ancora irrisolta trasformazione del parlamentarismo in Italia¹⁶. Per esigenze di sintesi, basterà far riferimento a due fenomeni a lungo studiati e in qualche modo giustificati, sia pure con toni diversi, nella letteratura: l'accentuazione del controllo da parte del governo – e in particolare dal suo *core executive* – sull'intera agenda dei lavori parlamentari, e dall'altra parte la riduzione della normazione frammentaria e micro-distributiva, per l'azione di fattori endogeni, tra i quali la razionalizzazione della produzione legislativa, ma anche esogeni, come ad esempio i processi di europeizzazione e sempre maggiori vincoli di bilancio legati all'appartenenza all'Unione Economica Monetaria.

Una conseguenza ovvia di questi fenomeni vede le commissioni legislative maggiormente incardinate alla logica maggioritaria e integrate nella strategia dell'esecutivo. A parziale bilanciamento della perdita di peso nel processo legislativo, esse si sarebbero però trasformate, nella visione dei riformatori, in arene di controllo e di verifica delle politiche governative.

Il contesto di crescente utilizzo di alcune prerogative essenzialmente «difensive» del governo rispetto al proprio potere di indirizzo politico – in particolare la decretazione d'urgenza, il maxi-emendamento e l'uso e-

¹⁵ Il riferimento è alla tipologia introdotta da Nelson Polsby, *Legislatures*, in *Handbook of Political Science*, a cura di F.I. Greenstein e N. Polsby, Addison-Wesley, Reading MA, 1975, 9 voll., V, pp. 257-319.

¹⁶ La letteratura sulla transizione incompiuta (o mai avvenuta) dopo la crisi degli anni novanta non è sintetizzabile qui. Gli aspetti del mutamento più rilevanti ai fini di questa riflessione riguardano in particolare il superamento del paradigma della centralità dell'organo legislativo in un contesto di difficile (e controversa) uscita dal modello di democrazia parlamentare consensuale. Tali aspetti sono trattati in *La transizione politica italiana. Da tangentopoli ad oggi*, a cura di M. Almagisti, L. Lanzalaco e L. Verzichelli, Carocci, Roma 2014; L. Morlino, *The Impossible Transition and the Unstable Mix. Italy (1992-2012)*, «Comparative European Politics», 11 (2013), pp. 337-350. Cfr. anche F. Russo, L. Verzichelli, *Representation in the Italian Parliament*, in *Political Representation in Southern Europe and Latin America, before and after the Great Recession and the Commodity Crisis*, a cura di A. Freire, M. Barragan, X. Collier, M. Lisi e E. Tsatsanis, Routledge, London 2020, pp. 50-65.

stensivo della questione di fiducia – ha determinato il risultato immediato di un processo di ri-accentramento in aula, con le commissioni tornate ad utilizzare soprattutto la sede consultiva, puntando dunque sul proprio ruolo di raccordo tecnico e di approfondimento tematico. Sull’altro versante, quello della valorizzazione del ruolo di controllo ed indirizzo, le evidenze portate dalle ricerche sono meno chiare: l’attività di controllo si era consolidata negli anni, seguendo il modello di centralità garantito dai regolamenti parlamentari del 1971¹⁷. L’estensione progressiva accordata alle commissioni come arene specialistiche di controllo sul governo e di competenza di policy dei legislatori avrebbe dunque garantito una strumentazione sempre più ricca di sindacato ispettivo, che bilanciava le innovazioni portate in aula dall’introduzione del *premier question time* e delle altre attività tipiche del così detto *statuto delle opposizioni*. In realtà, la piena e funzionale istituzionalizzazione del controllo in commissione è stata limitata dall’elevata variabilità dei comportamenti dei parlamentari italiani¹⁸. La distinzione di ruoli, certamente presente anche in altri parlamenti delle democrazie avanzate, e in particolare la differenza tra *constituency servants* e *policy advocates*, in Italia sembrava essere affiancata dall’inclinazione, in una parte consistente di legislatori «generalisti», orientati soprattutto alla carriera (parlamentare o ministeriale a seconda dei partiti). Durante la fase di transizione e instabilità del quadro politico che ha fatto seguito alla crisi del periodo 1992-1994, tale inclinazione opportunistica si è trasformata in una situazione decisamente più caotica. La lotta per la sopravvivenza politica dei legislatori, in un quadro di alta instabilità del sistema partitico, non poteva costituire un viatico per la specializzazione dei parlamentari nella funzione di controllo. Anzi, la situazione di elevata incertezza politica e la maggiore varietà di orientamenti nel ceto parlamentare hanno spinto molti rappresentanti ad impegnarsi al minimo nelle attività ispettive, e talvolta addirittura a lasciare anzitempo il seggio per andare a ricoprire posti più remunerativi nella società, oppure «saltare» su altre opportunità politiche emerse durante il mandato – per esempio un ruolo rilevante nel governo territoriale. La carriera politica, il

¹⁷ Per una rassegna sulla letteratura giuspubblicistica relativa all’impatto sulla fase consensuale della democrazia italiana determinata dai regolamenti del 1971 si veda V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari nell’età repubblicana*, in *Storia d’Italia. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001.

¹⁸ La ricerca più ampia sul comportamento dei parlamentari in relazione alle attività non legislative si trova in F. Russo, *Gli onorevoli, Cosa fanno e come ci rappresentano i nostri parlamentari*, Il Mulino, Bologna 2013.

ruolo delle élites partitiche che selezionano le candidature, ed in qualche misura anche le esperienze sociali e professionali precedenti all’entrata in Parlamento hanno naturalmente influenzato l’assunzione di un ruolo o dell’altro da parte degli eletti. E si può dunque asserire sulla scorta della letteratura che il modello complessivo di impegno nelle funzioni non legislative, in aula come in commissione, sia stato fortemente minato da una miriade di fattori legati alle scelte e alle capacità individuali dei rappresentanti.

All’inizio del XXI secolo, il modello della centralità parlamentare poteva dirsi già ampiamente archiviato a favore di una situazione molto più fluida che poneva alle commissioni legislative una vera e propria questione esistenziale. Una ricerca condotta sulle varie sedi e sulle modalità del processo legislativo tra la X e la XIII legislatura (1987-2001) gettava una luce su questo periodo di aspettative ed incertezze, attraversando dunque gli ultimi anni della *prima repubblica* e i primi della transizione che aveva fatto seguito al terremoto elettorale del 1994¹⁹. Dopo aver verificato la forte riduzione della sede decentrata, largamente spiegabile con il contenimento della proposta micro-distributiva e con la razionalizzazione della produzione legislativa, la ricerca si soffermava sull’emergere di alcuni elementi interessanti, tutti collegati all’evidente abbassamento del tasso di compromesso, misurato attraverso un *indice cumulativo di law-making consensuale*²⁰. Vari altri elementi della trasformazione del processo legislativo sembravano allora emergere, sia pure in forma ancora embrionale. Ad esempio, la differenza nell’approccio dei legislatori a seconda della commissione di merito di appartenenza. Da un lato, si notava infatti la tendenza di alcune commissioni – così dette «orizzontali» – a specializzare i propri componenti verso un lavoro complementare e in qualche modo collaborativo rispetto al modello che pareva allora potersi imporre, di una sostanziale fusione «maggioritaria» tra governo e quei parlamentari protagonisti delle più importanti iniziative legislative. Dall’altra parte, si notava la resistenza di altre commissioni, quelle con sensibilità spiccata su alcune politiche settoriali – dalle attività produttive, all’ambiente alla cultura – maggiormente connotate da un atteggiamento di autonomia rispetto al governo. I dati sullo stesso periodo sono stati poi trattati a

¹⁹ Cfr. *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, a cura di G. Capano e M. Giuliani, Il Mulino, Bologna 2001.

²⁰ Cfr. M. Giuliani e G. Capano, *I labirinti del legislativo*, in *Parlamento e processo legislativo* cit., pp. 45 ss.

livello aggregato da altri studi²¹, che hanno confermato innanzitutto il ri-dimensionamento a livello aggregato della sede legislativa. Le tante «leggine» del passato erano oramai un ricordo lontano. La riduzione drastica del numero di leggi toccava in particolare proprio la categoria delle norme approvate in sede decentrata, che, ricordiamo, non erano mai scese sotto al 40% negli oltre quattro decenni precedenti, e che invece si assestavano attorno al 30% nella XI legislatura (1992-1994) per toccare un livello inferiore al 20% nelle tre legislature successive. Considerando la riduzione nel numero assoluto di leggi, dunque, l'attività delle commissioni almeno per quanto constava la sede legislativa era diventata davvero marginale.

Il dato incontrovertibile della riduzione della sede legislativa, tuttavia, non lasciava il posto ad un nuovo modus operandi, chiaro e pienamente confacente ad un modello competitivo e governo-centrico del processo di *law-making*. La marginalità delle commissioni era soltanto una tessera nel quadro di progressiva riduzione del ruolo del Parlamento in una serie di processi decisionali. La tesi della crisi del Parlamento è nota, nella sua drammaticità, ma anche nella superficialità con la quale viene da molto tempo presentata senza trovare adeguate spiegazioni e conseguenti proposte correttive. La lista delle criticità rimane quella indicata anni or sono da Paolo Caretti nelle conclusioni di un volume dedicato proprio alla crisi reale e percepita del Parlamento italiano²²: la perdita del monopolio della produzione legislativa sia verso l'alto (l'Unione Europea) sia verso il basso (le Regioni); le difficoltà di un processo di regolazione articolato su più livelli; l'indebolimento del ruolo dei partiti politici nella mediazione tra gli interessi sociali; la legittimazione complessiva e la credibilità dell'istituto parlamentare. Tuttavia, quello che non certamente solo in Italia appare come il «grande malato» della democrazia, nota opportunamente ancora Caretti, non è riuscito a fissare un'agenda di autoanalisi e di ricerca di soluzioni, se non partorire la piccola riforma della riduzione della propria magnitudine.

Il fatto che la marginalità del Parlamento sia in qualche modo data per scontata o comunque accettata in alcune delle sue implicazioni dagli osservatori privilegiati e dagli stessi politici è dimostrato dalla scarsa volontà di studiare i percorsi decisionali in commissione, proprio durante la lunga fase di incertezza seguita al tramonto della centralità parlamenta-

²¹ Cfr. in particolare C. de Micheli e L. Verzichelli, *Il Parlamento* cit., pp. 197 ss.

²² *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, a cura di G. Conti e P. Milazzo, Pisa University Press, Pisa 2017.

re. Gli studi empirici hanno perso di importanza e di sistematicità, come mostra il volume complessivamente più basso di ricerche prodotte dalla transizione degli anni novanta fino ai giorni nostri, al cospetto dell'ampia produzione che caratterizzò i decenni della centralità parlamentare. Vi sono naturalmente, e vi è da compiacersi di ciò, significative eccezioni come ad esempio la ricerca di Andrea Pedrazzani che ha confermato la regressione delle «legge consensuali», con particolare riferimento a quelle originate in sede decentrata²³. Questo lavoro non si spinge a discutere soluzioni sul piano normativo, ma la scelta di definire il bicameralismo della seconda repubblica oramai come «ridondante» e l'auspicio rilanciato nelle conclusioni del volume di una qualche riforma anche ricorrendo all'«ingegneria istituzionale», per quanto difficili tali soluzioni risultino dato il quadro politico, lasciano chiaramente intendere il giudizio di sostanziale insoddisfazione per i risultati raggiunti dalla lunga fase di transizione. L'avvenuta uscita dal modello della centralità parlamentare non avrebbe dunque favorito una trasformazione netta. In particolare, la migrazione del sistema delle commissioni del Parlamento italiano non è pervenuta, e le vecchie arene di co-decisione consensuale – gli organi di «mediazione politica» dei primi decenni della repubblica – costituirebbero adesso entità difficilmente comprensibili, e certamente lontane da quelle garanzie di «supporto» e «controllo» prescritte da un modello avversoriale di democrazia parlamentare. La fase del «dopo» annunciata nel 2001 nel volume di Capano e Giuliani sarebbe arrivata, ma non sembra ancora, per così dire, costituire una nuova era del parlamentarismo italiano, connotata da un processo decisionale distintivo. Lo stesso governo, certamente l'attore che ha guadagnato di più in autonomia decisionale e potere di agenda, ha continuato ad utilizzare soprattutto i propri strumenti tipicamente difensivi nel processo legislativo, e sembra continuare a farlo in modo tutto sommato abbastanza affannato anche nella XIX legislatura, connotata da un Parlamento «dimagrito», da un governo politicamente forte e stabile e da una leadership indiscutibilmente predominante²⁴.

In questo contesto contraddittorio, nel quale l'impianto costituzionale tipico di un parlamentarismo «consensuale» deve piegarsi a nuove esigenze di una democrazia più sensibile al modello maggioritario, a cosa ser-

²³ Cfr. A. Pedrazzani, *Fare le leggi nella seconda repubblica. Come cambia il Parlamento*, Egea, Milano 2017, pp. 117 ss.

²⁴ Cfr. E. Borghetto, M. Improta e F. Marangoni, *Coalition Politics under Exceptional Exogenous Constraints: the Meloni Government during the EU-financed Economic Recovery Plan*, «South European Society and Politics», 30 (2025), pp. 85-105.

vono le altre attività in commissione, ovvero le analisi in sede referente, consultiva e quelle dedicate al controllo parlamentare? Anche queste domande sono state riprese in modo tutto sommato timido dalle analisi recenti. Una eccezione si riscontra nel lavoro di Federico Russo che confronta gli atteggiamenti dei legislatori nei primi due decenni del nuovo secolo²⁵. Focalizzando ancora una volta sulle incongruenze e sulla variabilità tra i diversi atteggiamenti dei rappresentanti, la ricerca mostra la mancanza di una chiara indicazione di un modello, o se vogliamo di un sufficiente accordo sui diversi «ruoli» che i legislatori possono mettere in campo oggi, giocando le proprie carte a livello di sindacato ispettivo e rispondendo alle domande dei vari sondaggi somministrati loro dagli studiosi della rappresentanza.

Una chiara indicazione della contraddizione a cui si è appena fatto cenno – la tensione tra la trasformazione delle modalità di produzione legislativa e la mancata trasformazione paradigmatica nel modello complessivo delle articolazioni del parlamentarismo – è offerta dalle sintesi statistiche della Camera dei Deputati relativamente al lavoro in commissione negli ultimi quindici anni. Riducendo le tante informazioni disponibili, in questa esplorazione certamente non esaustiva, al semplice rapporto tra sedute nelle commissioni dedicate alla sede legislativa e quelle in sede referente, scopriamo che tale misura passa dalle percentuali sempre ben oltre il 5% registrate fino alla XVI legislatura, al 2% nella XVII e a meno dell'1% nella XVIII. Tradotta in termini di ore di lavoro o di numeri assoluti di sedute, questa situazione si traduce in una differenza molto evidente nella funzionalità delle commissioni tra le ultime legislature della fase di centralità parlamentare ed il periodo successivo che ha evidenziato la marginalizzazione del legislativo. Se a questo aggiungiamo la crescita, sia pure non esplosiva, della sede consultiva, possiamo prefigurare una vera e propria atrofizzazione della capacità di impatto legislativo diretto delle commissioni. Ovvero di quel lavoro parlamentare che, pur tra molte contraddizioni, aveva segnato l'epoca della centralità parlamentare e di una certa idea di democrazia consensuale. Questa importante novità non sarebbe stata tuttavia bilanciata dall'emergere di un modello nuovo di attivismo legislativo indiretto, e soprattutto senza chiarire quale ruolo dovessero registrare le commissioni in una fase di «democrazia decadente»²⁶.

²⁵ F. Russo, *MPs' Roles and Representation Orientations, Incentives and Behaviours in Italy*, Routledge, London, 2022.

²⁶ Anche questo concetto, come del resto quello di «governabilità» protagonista della discussione politica già dagli anni ottanta del XX secolo, con il mito della grande riforma in-

Il lavoro in commissione e gli effetti «collaterali» della riduzione dei seggi

Dunque, prima della fase pandemica, la questione di come riequilibrare il rapporto tra efficienza decisionale e partecipazione parlamentare al mantenimento della democrazia era rimasta una questione aperta. Ragionamenti durati almeno trent'anni avevano generato risultati sostanzialmente improduttivi. Il rischio che il predominio del governo e varie condizioni politiche – esogene ed endogene al sistema politico – possano ridurre il Parlamento e le sue commissioni ad una mera funzione di ratifica è del resto spesso palesato dagli stessi addetti ai lavori (tipicamente, quando essi si ritrovano all'opposizione). In ogni caso, è emerso da tempo un dibattito sull'impoverimento di alcune funzioni vitali del Parlamento. Tra esse, quella deriva di monocameralismo alternato che gli osservatori politici e le stesse indagini parlamentari avevano messo in evidenza già negli anni precedenti all'emergenza pandemica, quando la crisi finanziaria e poi quella migratoria avevano imposto soluzioni forzate, come il ritorno di una vera e propria alluvione di decreti di urgenza da parte del governo, che finivano per svilire l'istituzione parlamentare²⁷.

In questo quadro, tutt'altro che definito, si è inserita la riforma che ha tagliato un terzo dei seggi in entrambi i bracci parlamentari. Il tema della struttura delle commissioni non era stato molto presente nei lavori preparatori della riforma²⁸, così come la questione dell'adattamento regolamentare, passaggio necessario ma non particolarmente problematico se-

vocata da Bettino Craxi e con la prima stagione di commissioni bicamerali per la revisione della costituzione, ha una origine giornalistica, ma che è stato codificato da Luciano Violante come il «il giusto equilibrio tra decisione e confronto». Un equilibrio che sarebbe venuto meno con la crisi del sistema partitico repubblicano, in forza della quale la capacità di decisioni sarebbe stata delegata in modo provvisorio ad altri poteri (per esempio alla magistratura) e ad attori tecnocratici provvisoriamente reclutati in ruoli politico-istituzionali. Cfr. L. Violante, *La democrazia decadente*, Università di Camerino, 25 Novembre 1996, https://leg13.Camera.it/organiparlamentari/ufficiopresidenza/_view.asp?id=15. Il concetto è stato di recente recuperato in un volume di Federica Fabrizzi su cui torneremo: F. Fabrizzi, *Il Parlamento nella «democrazia decadente»*. *Il ruolo delle camere oggi*, Il Mulino, Bologna, 2024.

²⁷ Cfr. C. Antenucci, *Abuso della decretazione d'urgenza e monocameralismo alternato nel-l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, «Federalismi.it», 29 maggio 2024.

²⁸ Ma il tema era stato segnalato durante le audizioni in I Commissione alla Camera. In particolare, cfr. le osservazioni di D. Porena e A. Poggi, seduta di giovedì 28 marzo 2019. Cfr. anche G. Tarli Barbieri, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, a cura di E. Rossi, Pisa University Press, Pisa 2020, pp. 221-227.

condo i sostenitori della riforma²⁹. La strada che è stata imboccata a seguito della riduzione dei seggi implementata con le elezioni del 2022, ovvero l'accorpamento di alcune commissioni del Senato e la conseguente diversa articolazione interna delle camere (Tabella 1), presenta il vantaggio del mantenimento di una certa numerosità in ognuna delle sedi decentrate, ma i costi della sopraggiunta asimmetria. A tale problema si aggiunge il diverso livello di specializzazione dei parlamentari, ora confluiti in

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI	I	AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO
GIUSTIZIA	II	GIUSTIZIA
AFFARI ESTERI E COMUNITARI	III	AFFARI ESTERI E DIFESA
DIFESA	IV	POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE	V	PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E BILANCIO
FINANZE	VI	FINANZE E TESORO
CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE	VII	CULTURA, PATRIMONIO CULTURALE, ISTRUZIONE, RICERCA, SPETTACOLO E SPORT
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI	VIII	AMBIENTE, TRANSIZIONE ECOLOGICA, ENERGIA, LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI, INNOVAZIONE TECNOLOGICA
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI	IX	INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO, AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE
ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO	X	AFFARI SOCIALI, SANITÀ, LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO	XI	
AFFARI SOCIALI	XII	
AGRICOLTURA	XIII	
POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA	XIV	

Tabella 1. Le Commissioni permanenti alla Camera e al Senato, XIX legislatura

articolazioni connotate, al Senato, da una ampia varietà di problematiche e da un potenziale di coinvolgimento molto più ampio rispetto al passato. Avere dunque una «massa critica» di rappresentanti di maggioranza ed

²⁹ Ma si vedano le osservazioni di L. De Carlo, *L'adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, «Forum dei Quaderni Costituzionali», 3 (2022), pp. 78-98.

opposizione può non essere dunque una condizione sufficiente per continuare a garantire una buona interazione anche in sede referente, perché la necessità dei capigruppo e dei relatori in commissione di occuparsi di dossier verosimilmente molto diversi tra loro può generare dei problemi di focalizzazione.

L'elemento della necessità di una massa critica di parlamentari con competenze di policy adeguate chiama in causa una dimensione dell'istituzionalizzazione delle commissioni che è stato toccato solo incidentalmente nella letteratura e che invece appare oggi cruciale: il tema della *seniority* all'interno delle commissioni, che consideriamo qui come un primo indicatore di stabilità delle competenze specialistiche dei parlamentari. In passato, le commissioni permanenti avevano mostrato un andamento sostanzialmente stabile nel proprio rinnovamento interno. Certo, il *turnover* in commissione era superiore al tasso di ricambio solitamente registrato per il complesso di deputati e senatori³⁰, ma si conteneva sempre attorno al 60%, garantendo una continuità accettabile nel nucleo duro dei legislatori specialisti, tra i quali venivano selezionati i relatori e soprattutto i leader delle future commissioni. Questo valeva soprattutto per alcune «commissioni orizzontali» i cui compiti andavano ben al di là del ruolo in sede legislativa, e che si trovavano ad adoperarsi in procedure tipicizzate – processo di bilancio e legge comunitaria – e nella revisione delle bozze di riforma istituzionale a vario livello. La *seniority* nella commissione bilancio di Camera e Senato, per esempio, era stata un elemento importante della fase di centralità parlamentare, ma era rimasta visibile anche negli anni della transizione, quando la destrutturazione del quadro partitico ovviamente influiva sul tasso di seniority in tutte le articolazioni parlamentari³¹.

Nei primi due decenni del XXI secolo la *seniority di commissione* sembra essere diminuita costantemente in tutte le sedi decentrate. Facendo riferimento ai soli dati della Camera dei deputati, per i quali è possibile avere un'analisi diacronica fino alla diciannovesima legislatura, si può vedere come il limite del 60% di deputati *newcomers* in commissione è sta-

³⁰ Cfr. sul turnover parlamentare repubblicano le osservazioni di L. Verzichelli, B. Marino, F. Marangoni e F. Russo, *The Impossible Stability? The Italian Lower House Parliamentary Elite After a “Decade of Crises”*, «Frontiers in Political Science», 4 (2022), <https://doi.org/10.3389/fpos.2022.790575>.

³¹ Sull'importanza di una tenuta della seniority nella V Commissione, cfr. L. Verzichelli, *La commissione bilancio: arena distributiva o stanza di compensazione del ciclo elettorale?*, in *Parlamento e processo legislativo in Italia* cit., pp. 311-344.

to superato in tutte le sedi e costantemente, ovvero ad ogni rinnovo di legislatura. La Commissione bilancio della Camera mostra un tasso di rinnovamento inferiore alla soglia del 60 nella XVI legislatura, ma poi torna a percentuali ben maggiori sia nel 2013 che nel 2018. Stessa sorte tocca alla prima commissione permanente – Affari costituzionali – anch’essa connotata da un saggio di neoentrati superiore all’80%. Ancora peggiore è il livello delle conferme nell’altra fondamentale arena orizzontale rappresentata dalla XIV Commissione – Politiche dell’Unione Europea. Questa, infatti, supera il 90% di nuovi membri sia nel corso della XVII che nella XVIII legislatura.

Tra le commissioni impegnate su temi di policy più specifici, spicca in particolare il dato sulla X Commissione – Attività produttive, commercio e turismo – il cui tasso di esordienti sale progressivamente fino a superare la soglia del 90% nella XVIII legislatura³².

Cosa è successo dopo la riduzione dei seggi parlamentari? In prima istanza, possiamo dire che non si ferma l’emorragia di seniority in commissione, così come del resto quella in aula: la media del rinnovamento tra le quattordici commissioni permanenti della Camera registrato all’indomani dell’insediamento del XIX Parlamento repubblicano rimane, dopo un’elezione relativamente continuativa sotto il profilo del sistema dei partiti, inchiodata alla soglia dell’85%. Ovvero, oltre quaranta punti in percentuale al di sopra del già elevato tasso di ricambio parlamentare complessivo, imputabile come sappiamo soprattutto alle secche perdite di *Movimento Cinque Stelle* e *Lega*, bilanciate dal successo dei *Fratelli d’Italia*³³. Se si considera che al Senato il livello di continuità è nei fatti verosimilmente ancora inferiore, a causa del riaccorpamento delle commissioni che ha portato alla distribuzione di cui alla tabella 1, possiamo evidentemente concludere questa riflessione esplorativa sugli effetti collaterali della riforma con un ulteriore dubbio sulla tenuta del modello di funzionamento del processo decentrato che si era consolidato nella seconda metà del secolo scorso all’interno del Parlamento italiano.

³² I dati qui presentati in forma non sistematica vengono dall’archivio sulla classe politica italiana COPEI (*CIRCaP Observatory on Political Elites and Institutions*) presso l’Università di Siena. Ringrazio Matteo Boldrini per la sua collaborazione alla raccolta ed elaborazione dei dati, in corso durante la stesura di questo saggio.

³³ Sul punto, B. Marino, F. Tronconi, L. Verzichelli, *La rivincita della politica? Il ceto parlamentare alla prova della riduzione dei seggi*, in *Un polo solo. Le elezioni politiche del 2022*, a cura di A. Chiaramonte e L. De Sio, Il Mulino, Bologna 2024, pp. 283-317.

Naturalmente, quello appena prodotto è soltanto un «carotaggio» su dati che devono essere completati ed incrociati con la distribuzione di variabili relative alle attitudini e al comportamento delle varie «comunità epistemiche» di legislatori specialisti (o aspiranti tali) rappresentate dalle commissioni. Scrivendo nel corso della prima legislatura eletta dopo la riforma, è impossibile predire quale potrà essere lo sviluppo e l'impatto di tali comunità nel tempo a venire. Tuttavia, abbiamo messo insieme alcuni indizi già ben consolidati, che ci confermano l'argomentazione centrale di questo saggio – ovvero la necessità di uscire definitivamente dalla memoria del *modello decentrato* per trovare un altro solido modello di funzionalità parlamentare. Un saggio recente, primo esempio di ricerca specificamente orientata a capire il futuro funzionamento di un Parlamento così significativamente ridotto nella sua magnitudine³⁴, ci dice che i primi effetti della riforma sembrano enfatizzare elementi incrementali (o deincrementali) piuttosto che trasformazioni paradigmatiche. In particolare, mentre la capacità legislativa e il tasso di partecipazione non sembrano mutare in modo significativo, l'attenzione alla difesa del territorio viene a contrarsi in modo evidente, per effetto non soltanto del minor numero di parlamentari ma anche dell'esistenza di canali diversi di rappresentanza legati al sistema elettorale misto. Al netto di ogni opportuno *caveat* sulla necessità di attendere un periodo di controllo sui dati più lungo per verificare ogni ipotesi di cambiamento significativo nel funzionamento del Parlamento, gli autori dello studio pongono un dubbio sulla natura illusoria, e a tratti pretestuosa, di riforme anche meritorie come quelle della razionalizzazione del numero di parlamentari. In particolare, le aspettative legate alla riforma del 2020, relative al miglioramento della partecipazione ai processi da parte dei rappresentanti ed al declino di fenomeni delegittimanti come l'assenteismo parlamentare, appaiono eccessivamente ottimistiche. A questo tipo di osservazione possiamo legare una analoga riflessione sulla continuità del sistema delle commissioni: allo stato attuale, da un lato è del tutto prevedibile, e per certi versi auspicabile, immaginare il consolidamento del declino della sede legislativa. Ma senza una adeguata specializzazione di policy e, nel contempo, un focus sufficiente sui problemi della difesa del territorio da parte dei parlamentari, è difficile immaginare che il tempo impiegato in sede referente e il lavoro di sindacato ispettivo in commissione possano rappresentare atti-

³⁴ Cfr. A. Kushi, F. Russo, M. Carammia, *Parliamentary Downsizing and Legislative Behaviour. Evidence from Italy*, «South European Society and Politics», 30 (2025), pp. 57-83.

vità capaci di rappresentare una trasformazione paradigmatica e qualitativamente virtuosa nel funzionamento del bicameralismo italiano. A questo tipo di considerazioni, gioco forza ancora impressionistiche, dedichiamo le note conclusive del presente saggio.

Conclusioni provvisorie. Un nuovo sistema di commissioni è possibile?

Una implicazione che suona fin troppo ovvia, in chiusura di questo tentativo di bilancio sul ruolo delle commissioni legislative nell'attuale scenario del parlamentarismo italiano, è la necessità di una riforma organica del procedimento e delle strutture, che restituiscia alle articolazioni interne delle camere un compito di deliberazione e di controllo. Il dibattito tra gli esperti del diritto parlamentare si è messo in moto³⁵, trovando convergenza sul superamento di quello che è stato riconosciuto come un sistema dall'elevato grado di obsolescenza³⁶. In questa prospettiva, è stato auspicato il ripensamento complessivo della sede legislativa, che potrebbe essere accompagnato dalla formazione di articolazioni leggere composte da pochi parlamentari – con funzione più tipicamente istruttoria – su ampi settori di policy, come le *select committees* del Parlamento britannico. Le procedure tipizzate, processo di bilancio, adattamento del diritto comunitario, decisioni di politica estera – potrebbero invece restare appannaggio di commissioni più larghe e con funzioni più robuste, che potrebbero tuttavia essere costruite con un formato bicamerale. Questo sempre che il legislatore non voglia mettere nuovamente mano ad una riforma costituzionale orientata al superamento del bicameralismo simmetrico.

Non vi sono dubbi, insomma, sul fatto che la riforma del numero dei seggi da sola non abbia risolto un problema oramai annoso dell'istituzione al cuore della nostra democrazia. Anzi, agendo sulla sola leva della magnitudine del legislativo, e non sulle sue condizioni procedurali, si rischia

³⁵ Cfr. F. Neri, *Le commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, «Forum di Quaderni Costituzionali», 3 (2020), pp. 502-512; L. Gianniti, N. Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, «Quaderni Costituzionali», 3 (2020), pp. 559-575; M. Pandolfelli, *Quale futuro per il "sistema delle commissioni permanenti" (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?* «Forum di Quaderni Costituzionali», 1 (2022), pp. 80-101; C. Fasone, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», 1 (2022), pp. 1-33. Si vedano da ultimo le considerazioni di F. Fabrizzi, *Il Parlamento nella democrazia decadente* cit. pp. 96 ss.

³⁶ Cfr. C. Fasone, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari* cit., p. 1.

di indebolire la qualità del delicato lavoro istruttorio. Nell'attesa che la politica metta in opere proposte come queste, adattando la costituzione o i regolamenti parlamentari a tali impellenti esigenze, proviamo a capire come rovesciare la prospettiva, restituendo le commissioni all'attenzione dei parlamentari (e magari anche dei loro elettori e della cittadinanza) al fine di ancorare la rivitalizzazione delle procedure parlamentari ad una riconnessione strutturale tra tutti gli attori del circuito rappresentativo.

Le domande che scaturiscono da questa operazione hanno un coefficiente di difficoltà molto elevato: come raggiungere una riforma che collega il livello ideale di deliberazione e di controllo delle future commissioni? Come salvaguardare, contestualmente, le esigenze dei tempi rapidi e dei processi decisionali coerenti richiesti dalla «democrazia decadente» con l'*expertise* di parlamentari specializzati e capaci di incidere sui processi nel loro settore di specializzazione?

Per risolvere questi problemi proviamo a ricostruire l'origine dell'attuale stallo delle commissioni. Una prima considerazione riguarda senza dubbio il ruolo dei partiti. La sopraggiunta indisponibilità di strutture organizzative partitiche capaci di formare un ceto parlamentare coeso e disciplinarne il comportamento rende difficile prevedere dei comportamenti coerenti in commissione, che si tratti del tipico approccio dei *constituency servants*, dei *policy advocates*, o anche *parliamentary man* legati al solo mandato partitico³⁷. Questo si ripercuote sul ruolo rappresentativo individuale ma anche sulla qualità del lavoro in commissione. Tuttavia, il livello di socializzazione all'interno dei gruppi parlamentari, e le risorse a loro disposizione – ancora ragguardevoli – possono essere sufficienti per recuperare una qualche capacità di formazione e preparazione dei rappresentanti (che in subordine, può essere demandata ad altre entità come *think tanks* e associazioni politiche). Questo garantirebbe, per lo meno in alcuni ambiti di policy, l'*expertise* necessaria ad affrontare il lavoro di analisi legislativa. Così come non è perduta la speranza di avere una buona rappresentazione territoriale, a prescindere dalle regole elettorali che verranno scelte nel futuro prossimo, se i futuri partiti, anche leggeri, dovessero riuscire a stabilizzarsi in modo soddisfacente.

L'altro fattore rilevante nella spiegazione del disimpegno di molti parlamentari è l'*appeal* ridotto della carriera parlamentare – e di quella politica in generale. Anche in questo caso, l'inversione del trend di scadimen-

³⁷ Si fa qui riferimento alla tipologia dei ruoli parlamentari descritta da D. Searing, *Westminster World, Understanding Political Roles*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.

to del ruolo parlamentare può passare soltanto dal recupero della fiducia e della reputazione politica, che però può essere sostenuto anche grazie al lavoro delle commissioni. Il potenziamento delle risorse delle commissioni «orizzontali» potrebbe infatti costituire un elemento di rilancio reputazionale di tali arene, e forse anche indurre i rappresentanti più motivati a rimanere all'interno di tali meccanismi, magari scalandone i ruoli di leadership.

Il recupero delle capacità di *policy expertise*, nella fase di scrutinio degli atti da parte dei rappresentanti in commissione, può essere perseguito potenziando i contatti sociali di queste strutture, costruendo modalità di audizione aperte, meno ingessate e più adatte ad una condivisione con media tradizionali e social media. È possibile inoltre indurre queste comunità di parlamentari, certamente adattabili in modo più agile rispetto al *plenum* e avvezze al lavoro in team, ad intraprendere percorsi partecipativi fuori del Parlamento, e confrontarsi con organizzazioni di monitoraggio parlamentare, *opinion makers* ed esperti di educazione civica, al fine di sottrarre il lavoro in commissione ad una riservatezza che spesso viene percepita come la prova di una politica occulta e irresponsabile, per mostrare invece al pubblico i delicati aspetti tecnici e le competenze elevate di coloro che le compongono.

Infine, sarebbe opportuno mettere i parlamentari in grado di misurarsi con una serie di pratiche deliberative assieme agli attori sociali interessati ai processi decisionali in quelle specifiche aree di policy. Non è un caso che in un recente libro verde sulle buone pratiche della democrazia deliberativa³⁸, l'OECD abbia inserito come priorità il collegamento tra il processo di deliberazione pubblica e il lavoro di specifiche commissioni parlamentari. In sostanza, le commissioni legislative dovrebbero trasformarsi, *una tantum*, in comitati deliberativi al fine di raccogliere le raccomandazioni destinate al Parlamento su una questione di policy specifica. Per raggiungere questo obiettivo, la commissione dovrebbe tenere una sessione preparatoria volta a familiarizzare cittadini e parlamentari con il processo. Successivamente, svolgerebbe assieme ai cittadini un percorso su più giornate, dedicate alle informazioni fornite da esperti e portatori di interesse, con la possibilità di domande e risposte incrociate tra politici e cittadini. Questo condurrebbe ad una fase di deliberazione, finalizzata alla

³⁸ *Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy*, OECD publications, 14 december 2021 (https://www.oecd.org/en/publications/eight-ways-to-institutionalise-deliberative-democracy_4fcf1da5-en.html).

Il ruolo delle commissioni legislative

formulazione delle raccomandazioni conclusive che i parlamentari della commissione dovrebbero trasformare in un rapporto al Parlamento.

Senza affrontare i nodi del collegamento con il circuito della rappresentanza, i rapporti con una società che cambia e un approccio diverso alla comunicazione istituzionale, una riforma incentrata soltanto sulle mere funzioni procedurali delle commissioni legislative non restituirebbe loro la forza che le ha rese, nell'esperienza repubblicana, la vera spina dorsale del Parlamento³⁹. Il nuovo modello di procedura decentrata che deve scaturire dopo la fase di assestamento, successiva alla riduzione dei seggi parlamentari, non deve dunque limitarsi a ricollocare gli organi parlamentari nell'eterna dialettica tra l'interpretazione policentrica ed una lettura maggiormente avversariale del parlamentarismo, ma deve coinvolgere attivamente e criticamente tutti gli attori del circuito rappresentativo. In questo modo, un sistema nuovo di commissioni legislative non sarà soltanto possibile ma anche funzionale al rilancio della reputazione dell'intero Parlamento e, in ultima analisi, al processo di riconnessione democratica di cui sentiamo il bisogno.

³⁹ F. Fabrizzi, *Il Parlamento nella democrazia decadente* cit. p. 99.