

LO (SCARSO) IMPIEGO DELLE NUOVE TECNOLOGIE DA PARTE DEL GOVERNO NELLA REDAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI*

GIOVANNI PICCIRILLI**

Abstract

The Italian government developed very limited practice of new technologies applied to legislative. Indeed, most of the processes take place, on purpose, in paper form, with the specific aim of centralizing the processes and maintaining the monopoly of drafting in the hands of a few and selected offices of the Presidency of the Council of Ministers and the Ministry of the Economy and Finance. However, by observing relevant recent practices it is possible to grasp interesting insights into the development of government dynamics between the pandemic and the implementation of the NRRP.

Suggerimento di citazione

G. PICCIRILLI, *Lo (scarso) impiego delle nuove tecnologie da parte del Governo nella redazione degli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta in occasione della giornata di studi *Tecnica legislativa ed innovazione tecnologica* svoltasi a Firenze il 12 maggio 2022 e organizzata nell'ambito del progetto *Assemblee rappresentative ed innovazione tecnologica dopo la pandemia: la "reingegnerizzazione" delle procedure parlamentari e del drafting legislativo* (Legitech).

** Professore associato di diritto costituzionale, LUISS Guido Carli. Dal 2021 è Vice Capo Ufficio legislativo presso il Ministero dell'Università e della Ricerca. Le opinioni espresse nel contributo sono, ovviamente, del tutto personali.

Contatto: gpiccirilli@luiss.it

1. Raccogliere le “esperienze” da parte del Governo italiano in relazione a “tecniche legislative e innovazione tecnologica” comporta un discreto sforzo di fantasia, visto che – come si dirà – il ricorso a strumenti digitali – o finanche informatici – risulta ancora assolutamente parziale. Anzi, a tratti sembra aversi l'impressione che vi sia una quasi ostentata ricerca di fuga dalla tecnologia, al fine di rendere cartolari (e, dunque, centralizzati) i processi di decisione, impedendo che un loro sviluppo mediante applicativi o piattaforme che rendessero i testi interoperabili in tempo reale possa far venire meno quella essenziale compresenza e contestualità che costituiscono il portato necessario del “monopolio della penna” sul testo in elaborazione.

Il presente contributo si articolerà in tre punti, rispettivamente dedicati a: *i*) l'utilizzo delle nuove tecnologie nelle sedi di lavoro del Governo; *ii*) i flussi documentali; *iii*) le (poche) esperienze di *data-driven regulation* che possono registrarsi all'interno del Governo. Da queste tre diverse prospettive emergono separati, ma convergenti, elementi che paiono confermare ulteriormente la scarsa predisposizione dell'esecutivo a ingegnerizzare le proprie procedure interne mediante strumenti e tecniche messi a disposizione dall'evoluzione digitale.

2. La scarsa digitalizzazione del Governo e dei suoi processi di redazione degli atti normativi denota, del resto, una qualche coerenza con il funzionamento del Governo nelle sue diverse articolazioni. Tra queste, per altro, esiste una marcata distinzione tra momento politico e momento tecnico, secondo schemi di rigida separazione che, anche allargando lo sguardo al panorama comparato, non sembrano avere analogie¹. Ci si riferisce, in particolare, alla singolare condizione per cui il Consiglio dei Ministri lavora a porte chiuse, alla presenza dei soli componenti del Governo (Presidente del Consiglio e Ministri) e nella totale assenza di strutture di supporto tecnico o di diretta collaborazione. L'unico soggetto che (invero, parzialmente) costituisce una deroga a questa impostazione è il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, che partecipa alle sedute del Consiglio dei Ministri con funzioni di segretario verbalizzante. È vero che non è raro che sia consentito l'accesso alla sala – comunque brevemente e solo per lo svolgimento delle mansioni necessarie – al Segretario generale de al Capo dell'Ufficio di segreteria, ma resta il fatto che la sede politica per eccellenza dei lavori del Governo agisce in assenza di supporti tecnici di alcun tipo. Volendo, a questo discorso si potrebbe associare la retorica – sinceramente,

¹ Per una analisi del singolare uso del *web* e, in particolare, del sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (che, per altro, solo con il Governo Draghi ha offerto una versione, ancorché ridotta, in lingua inglese), sia consentito il rinvio a quanto già esposto in *Il Governo “nel” web*, in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 43 s.

alquanto stantia – dell’abbassamento del livello di competenze della classe politica in generale. Tuttavia, simili considerazioni non paiono aggiungere granché al tema in discussione. Non è l’eventuale competenza tecnica dei componenti del Governo a poter determinare un cambio di prospettiva: resta il fatto che il titolo per partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri è e resta unico, ossia la fiducia parlamentare e, in ultima analisi, il consenso, non la competenza tecnica. E, tuttavia, proprio per questo, l’assoluta assenza delle strutture di supporto nelle riunioni del Consiglio dei Ministri risulta a maggior ragione rilevante da richiamare in questa sede.

A questa rigida assenza della “tecnica” nelle sedute dell’organo politico si affianca una sapiente gestione della tecnologia sedi in cui il Governo procede materialmente al *drafting* normativo, e in particolare alle “riunioni preparatorie del Consiglio dei Ministri”, previste all’art. 4 del regolamento interno, ossia a quella sede che informalmente viene definita “preconsiglio. Se negli ultimi due anni la modalità *blended* è divenuta la norma in numerosi contesti di interazione sociale e istituzionale, a partire dalla didattica universitaria, questo non risulta in alcun modo applicabile al preconsiglio. In relazione alle sedute di questo, infatti, è stata seccamente rifiutata la modalità di interazione ibrida tra amministrazioni. Dall’inizio della emergenza pandemica, mentre il Consiglio dei Ministri ha continuato a riunirsi sempre in presenza (con la possibilità per singoli ministri di collegarsi a distanza)², il preconsiglio ha tenuto unicamente *online* le proprie riunioni. Solo il 13 aprile 2022 vi è stata la prima riunione convocata in presenza, nella consueta sede della Sala Verde di Palazzo Chigi dopo oltre due anni, senza la possibilità di collegamento a distanza. Da quella data in poi sono continuate ad alternarsi sia sedute da remoto che sedute in presenza, più o meno riservando le sedute in presenza ai temi politicamente più complessi, ma sempre e soltanto con una unica modalità di interazione e mai rendendo accessibili a distanza riunioni convocate in una precisa sede istituzionale.

Nello stesso periodo, tuttavia, proprio intorno alla modalità ibrida di interazione è venuta emergendo una prassi di estremo interesse in relazione alle c.d. riunioni di maggioranza su specifici provvedimenti, ossia riunioni alle quali partecipano parlamentari di maggioranza, in dialogo con i competenti esponenti del Governo e ai quali sono invitati – al fine di rendere il parere tecnico di competenza – gli uffici di diretta collaborazione dei ministeri. Si tratta di

² Perfino nel periodo in cui il Presidente del Consiglio Draghi è risultato positivo al CoViD-19 ha presieduto la riunione collegandosi a distanza, mentre gli altri membri del Governo erano riuniti nella consueta sala di Palazzo Chigi. V. il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 73 del 21 aprile 2022, ove si dà conto che “Il Consiglio dei Ministri si è riunito giovedì 21 aprile 2022, alle 17.45 a Palazzo Chigi, sotto la presidenza, in collegamento da remoto, del Presidente Mario Draghi”: <https://www.governo.it/it/articolo/il-comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-73/19695>.

una modalità molto efficace, perché permette di svolgere un confronto informale ma diretto con gli uffici, anche a seguito dell'espressione pareri tecnici, o dei rilievi di natura finanziaria da parte della Ragioneria Generale dello Stato, così da mettere in condizione il parlamentare direttamente interessato di conoscere le motivazioni tecniche di eventuale contrarietà alla proposta, così da interagire direttamente anche al fine di individuare una formulazione alternativa. La singolarità è che la riunione è convocata strutturalmente in modalità ibrida, ossia essa si svolge nei locali della commissione referente, con deputati ed esponenti del Governo prevalentemente in sede, e strutture invece esclusivamente collegate da remoto. Anzi, durante la sessione di bilancio di fine 2021 i parlamentari e il rappresentante del Governo si sono sempre ritrovati tutti in presenza, agevolando così l'interruzione del collegamento con i "tecnici" collegati solo a distanza, al momento di affrontare un nodo di natura politica.

Il consolidarsi di questa prassi ha tuttavia comportato non poche criticità dal punto di vista istituzionale. Nonostante il lungo e articolato confronto in tali riunioni "fiume", durate intere giornate (e nottate), non deve dimenticarsi come questo si svolgesse in un contesto del tutto informale. Infatti, benché – paradossalmente – i parlamentari fossero fisicamente nella sede della Commissione bilancio, le loro interazioni avevano luogo al di fuori di una convocazione dell'organo, né quindi potevano aversi formali dichiarazioni di inammissibilità o di ritiro di emendamenti né, men che meno, votazioni. Il confinamento della sintesi politica interna alla maggioranza in questa sede ha ridotto la parte formale dell'*iter* a mera ratifica delle decisioni già assunte, per cui le riunioni "formali" della 5^a Commissione del Senato nell'*iter* della legge di bilancio per l'anno 2022 successive alla presentazione delle proposte parlamentari di emendamento sono state soltanto due, e in una sola di queste si sono tenute votazioni³. Dunque, una intera manovra di bilancio non soltanto è stata oggetto di esame da parte di un solo ramo del Parlamento (mentre la Camera dei deputati si è limitata alla riapprovazione del testo del Senato, senza modificare alcunché⁴), ma ha visto una discussione formale in un'unica seduta di Commissione, posto che poi – ovviamente – in Assemblea è giunta la posizione della questione di fiducia sul testo approvato dalla Commissione, reiterando anche per la legge di bilancio per il 2022 una pratica ininterrotta da ormai 17 anni⁵.

³ Il termine per la presentazione degli emendamenti è stato fissato al 18 dicembre 2021, ore 10. La Commissione si è riunita quello stesso giorno, con convocazione alle ore 14 (e dunque in un momento nel quale non poteva essere concluso il vaglio di ammissibilità), nonché – anche a seguito della presentazione dei subemendamenti – il 21 dicembre successivo, nell'unica seduta in cui si è proceduto all'esame degli emendamenti.

⁴ Non può tacersi che questa forma di "monocameralismo di fatto" ha ricevuto persino un sostanziale avallo, da parte della Corte costituzionale, in occasione della ordinanza n. 60 del 2020.

⁵ La prima volta che l'intera manovra di bilancio fu approvata mediante voti di fiducia può essere infatti rintracciata nella sessione di fine 2004. Da allora tutte le leggi finanziarie, di stabilità e di

Volendo, il ricorso a riunioni svoltesi in modalità ibrida, secondo le specifiche indicate, pare dunque aver contribuito ad accelerare ulteriormente il processo di involuzione dell'*iter* legislativo in generale e della decisione di bilancio in particolare, confermando la non neutralità dell'elemento tecnico e la sua assoluta capacità di incidere, anche in modo decisivo, sui processi reali.

3. Passando dalle sedi ai flussi documentali, emerge uno dei nodi problematici, già richiamati in apertura, in relazione al tema di interesse. Per massima parte, gli scambi di documenti di lavoro (emendamenti, ipotesi di riformulazione di questi, pareri, rilievi sul loro impatto finanziario, etc.) avvengono con testi non editabili: per lo più, files in formato *.pdf*, come tali realizzati per garantire affidabilità e stabilità dei contenuti (nonché la possibilità di essere visualizzati nella stessa impaginazione e resa grafica indipendentemente dal *software* impiegato e dal sistema operativo)⁶. Insomma, nella scelta della modalità di interscambio documentale, dinanzi al *trade-off* tra affidabilità e interoperabilità (che sarebbe invece garantita da un formato editabile *word* o *open document*), si privilegia assolutamente la prima. Spesso, tale scelta è effettuata nella sua versione maggiormente “integralista”, ossia mettendo in circolazione un *.pdf* ricavato dalla scansione in formato immagine, non raramente apportando a mano integrazioni a penna, in modo da rendere difficoltoso – se non impossibile – il recupero del contenuto testuale con *software* OCR.

Si badi, non si tratta di dettagli tecnici o di standard meramente operativi che per questo non meriterebbero un approfondimento scientifico sulla ricaduta in sede di valutazione dell'impatto di simili pratiche in relazione agli equilibri interistituzionali all'interno dei processi normativi. Né, per altro verso, sembrerebbe corretto rinvenire nelle pratiche appena descritte un segnale di arretratezza tecnologica. Al contrario, risulta piuttosto una scelta consapevole e fortemente voluta, funzionale all'accentramento dei processi e già richiamato “monopolio della penna”.

Oltretutto, tutto ciò risulta in qualche modo legato anche a una sapiente gestione dei tempi, spesso molto ristretti: l'analisi di un testo non editabile, alle volte nemmeno perfettamente leggibile, rende non agevole il confronto tra le versioni successive di uno stesso testo, nelle quali è invece indispensabile l'individuazione dell'ultimo aggiornamento, specie nelle proposte di riformulazione spesso veicolate dalle amministrazioni con un interesse “orizzontale” (essenzialmente, la Presidenza del Consiglio e in particolare il suo Dipartimento

bilancio, secondo le denominazioni succedutesi nel tempo (con la marginalissima eccezione del primo passaggio parlamentare della legge finanziaria per il 2007) sono state approvate con la pratica del maxi-emendamento.

⁶ Cfr. Adobe System Inc., *Document management, Portable document format*, Part 1: PDF 1.7, First edition, 1/7/2008, p. 9.

per gli Affari Giuridici e Legislativi, nonché il Ministero dell'economia e delle finanze, e la Ragioneria Generale dello Stato).

Qualche elemento di interessante innovazione su questo punto potrebbe giungere ove si concretizzassero gli intenti di una recentissima risoluzione presentata in I Commissione alla Camera dei deputati⁷ – a prima firma del deputato Brescia, presidente della Commissione – finalizzata a impegnare il Governo a “assumere le necessarie iniziative per rendere più rapida e coordinata l'istruttoria sulle proposte emendative tra le diverse strutture governative coinvolte, attraverso l'adozione di adeguate infrastrutture digitali da realizzare in tempi stretti”. Si immagina quindi la realizzazione di una piattaforma informatica nella quale raccogliere (auspicabilmente in tempo reale) i pareri sulle proposte emendative da parte delle diverse amministrazioni ministeriali, migliorando il sistema attuale nel quale strumenti informatici sono messi a disposizione “unilateralmente” da parte dell'amministrazione camerale, ma non direttamente dal Governo. In pratica, mentre ora è l'amministrazione parlamentare che collaziona i pareri resi dal Governo sulle singole proposte emendative e li rende accessibili ai deputati mediante l'applicazione sperimentale (*Synfra*), si vorrebbe che la nuova piattaforma permetta direttamente al Governo, anzi, alle sue diverse articolazioni, di esprimersi per il tramite di essa e in modo da rendere immediatamente partecipi i deputati sulle risultanze istruttorie di tale esame. L'iniziativa appare politicamente molto significativa, in quanto la risoluzione reca la sottoscrizione dei presidenti di tutte le Commissioni permanenti della Camera, nonché del Presidente del Comitato per la legislazione, oltre ad altri deputati⁸.

Gli intenti della risoluzione appaiono assolutamente condivisibili, ma sembra possibile anche accennare ad alcuni possibili risvolti meno scontati, relativi al possibile impatto della loro realizzazione, come pure a profili di fattibilità politica e, per così dire, “accoglienza” amministrativa.

Anzitutto, un rischio potenziale è quello di una atomizzazione del confronto tra Parlamento e Governo sul fascicolo degli emendamenti. L'attività di resa del parere, infatti, è composta sia di una analisi tecnica circa l'impatto dell'emendamento nel sistema normativo di riferimento, sia di una valutazione più ampiamente politica di desiderabilità dei risultati attesi e di coerenza con le linee programmatiche di sviluppo dell'azione di Governo e del singolo Ministro. Quest'ultima parte raramente è limitata alla singola proposta emendativa, e spesso tiene conto anche delle opzioni veicolate negli ulteriori testi presentati. Non a caso, il parere è reso dopo la scadenza del termine per il deposito

⁷ A.C., XVIII leg., risoluzione in Commissione n. 7/00851, presentata il 14 giugno 2022.

⁸ Le sottoscrizioni in calce all'atto di indirizzo sono dei deputati Brescia, Perantoni, Fassino, Rizzo, Melilli, Marattin, Casa, Rotta, Paita, Nardi, Mura, Loreface, Gallinella, Battelli, Butti, Ceccanti, Corneli, Dori.

degli emendamenti, consentendo così al Governo anche di operare una sintesi, se del caso, anche attraverso una formulazione di un nuovo emendamento (per il quale, non a caso, i regolamenti consentono la presentazione fino al momento della votazione sulla relativa parte⁹). Oppure, più frequentemente, con una elaborazione di una proposta di riformulazione, rimessa al parlamentare presentatore, rispetto alla quale si condiziona un parere positivo, riformulazione nella quale non di rado si inseriscono anche elementi provenienti da ulteriori proposte emendative, appunto in nome di quella sintesi alla quale il governo è chiamato in sede di resa del parere.

In secondo luogo, ma sempre nell'ambito di una valutazione più che positiva degli intenti della risoluzione, il timore è che tale iniziativa risulti eccessivamente "avanzata" rispetto a quanto il Governo sia effettivamente pronto a concedere. L'aumento di trasparenza e di tempestività, nonché l'indipendenza dei singoli ministeri nell'invio del proprio parere sulla singola proposta potrebbero suscitare non remote reazioni di resistenza da parte delle amministrazioni ministeriali, e della Presidenza del Consiglio in particolare, nella parte in cui determinerebbe un *vulnus* alla collegialità dell'azione di governo. Infatti, il parere è reso al Parlamento dal Governo complessivamente inteso e quanto in esso contenuto è il frutto di una mediazione spesso fatta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, chiamato a offrire una sintesi tra amministrazione di settore, Ministero dell'economia e delle finanze ed esigenze di coordinamento generale. Di conseguenza, il rischio potrebbe essere quello di vanificare i pur condivisibili intendimenti del Parlamento, centralizzando la gestione governativa della piattaforma e rendendo solo diversa la sede nella quale manifestare gli identici esiti di quello che ora avviene *offline*, senza realizzare quegli obiettivi di trasparenza e tempestività posti alla base della risoluzione.

4. Ulteriore versante di interesse per valutare il ricorso da parte del Governo alle nuove tecnologie nella redazione degli atti normativi è quello dell'utilizzo dei dati nella progettazione legislativa. Da questo punto di vista, qualche elemento di interesse emerge da periodo di gestione della pandemia da CoViD-19, con l'istituzione di un "gruppo multidisciplinare di esperti" (comunemente poi denominata "*task force*") da parte del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, in accordo con il Ministero della Salute. Gli obiettivi della *task force* erano proprio quelli di fornire un supporto tecnico circa il migliore utilizzo dei dati progressivamente a disposizione, al fine di affrontare al meglio l'emergenza sanitaria. I lavori sono stati articolati in 8 sottogruppi¹⁰,

⁹ Così gli artt. 86, comma 5, reg. Cam., e 100, comma 6, reg. Sen.

¹⁰ I sottogruppi sono stati individuati sui seguenti temi: Coordinamento generale delle attività; Infrastrutture e *data collection*; Impatto economico; *Web data* e impatto socio-economico;

dedicati a tematiche specifiche, ciascuno coinvolto non solo come *forum* di discussione ma al limite della partecipazione alla progettazione delle *policy*¹¹. Il taglio della massima parte dei lavori è stato per lo più di natura informatica o tecnologica, mentre i profili giuridici sono stati trattati in un unico sottogruppo in maniera orizzontale. Tra i risultati di questo sottogruppo vanno segnalate due relazioni: una generale sulle problematiche connesse all'adozione di una soluzione di *contact tracing*¹² e, a seguire, una relazione sulla proposta di soluzione al medesimo tema, individuata nella app *Immuni*, con approfondimento del trattamento dei dati da parte di questa¹³.

Un quadro a spettro più ampio sarebbe potuto venire dalle risultanze del *survey* effettuato presso i singoli Governi nazionali da parte della Presidenza portoghese in occasione del turno semestrale di presidenza del Consiglio UE (primo semestre 2021), incentrato proprio sul tema della *Data driven regulation*. Il questionario conteneva domande sull'uso di *big data*, sull'individuazione di chi fornisce, elabora e conserva i dati necessari alla progettazione legislativa, con ampia attenzione all'ufficio statistico nazionale, nonché sull'uso dell'intelligenza artificiale e degli algoritmi. In questo quadro il Governo italiano ha partecipato individuando il DAGL come naturale collettore delle risposte dei singoli Dicasteri e Dipartimenti della Presidenza del Consiglio. L'adesione all'indagine è stata estremamente scarsa, essendo limitata ai ministeri della Giustizia, del Lavoro e delle politiche sociali, e delle Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, oltre ad alcuni dipartimenti della Presidenza (Riforme istituzionali; Politiche giovanili; Programmazione e coordinamento della politica economica). Non hanno partecipato né il Ministero dell'economia e delle finanze, né – paradossalmente – il Ministro innovazione tecnologica e transizione digitale, né altri ministeri che avrebbero potuto recare elementi interessanti per provvedimenti degli ultimi anni che sono stati particolarmente rilevanti alla luce dell'utilizzo di algoritmi o risultanze *evidence based*. Ci si riferisce, in particolare al Ministero dell'istruzione (specie per quanto riguarda il noto algoritmo di assegnazione delle sedi al personale docente), e al Ministero della Salute (per la parte di normativa adottata in reazione e nella gestione della pandemia).

Teleassistenza; Tecnologie per il governo dell'emergenza; *Big data & AI for policies*; Profili giuridici della gestione dei dati connessa all'emergenza.

¹¹ Le risultanze dei lavori della *task force* e dei suoi sottogruppi sono state rese disponibili *online* tempestivamente e integralmente e risultano ancora accessibili all'indirizzo <https://github.com/taskforce-covid-19/documenti/>

¹² https://github.com/taskforce-covid-19/documenti/blob/master/sgdl_8_Profili_Giuridici_Gestione_Dati_Emergenza/sgdl8_relazione_profili_giuridici_contact_tracing.pdf

¹³ https://github.com/taskforce-covid-19/documenti/blob/master/sgdl_8_Profili_Giuridici_Gestione_Dati_Emergenza/sgdl8_relazione_immuni.pdf

Dai (pochi) dati conferiti nella risposta finale al *survey* emergono limitati elementi di interesse. Attività di monitoraggio sui *big data* è segnalata dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica in relazione al monitoraggio effettuato in relazione agli investimenti pubblici. Infine, il Dipartimento per le riforme istituzionali ha segnalato il caso particolare del lavoro effettuato nella rideterminazione delle circoscrizioni elettorali a seguito, da un lato, della revisione costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari e, dall'altro, del dispiegamento degli effetti della delega contenuta nella legge n. 51 del 2019, in attuazione della quale si è svolto il lavoro di una commissione di esperti, sulla base delle cui risultanze il Governo aveva predisposto lo schema di decreto legislativo di ridefinizione dei collegi uninominali e plurinominali¹⁴. Tuttavia, nell'esame parlamentare sullo schema di decreto¹⁵, è stata ravvisata l'opportunità di rideterminare i collegi plurinominali per la Camera della Circoscrizione Lazio-01, con l'obiettivo di rendere maggiormente omogenei i territori interessati sul piano socio-economico e infrastrutturale, privilegiando dunque elementi ulteriori rispetto a un più pieno rispetto della parità nella consistenza numerica delle popolazioni interessate.

5. In conclusione, da molteplici versanti emerge una diffusa ritrosia del Governo all'apertura verso le nuove tecnologie. Questa circostanza, per un certo verso, non sorprende. Del resto, al contrario del Parlamento – per il quale, la pubblicità dei lavori trova fondamento (o, forse, conferma) nell'art. 64 della Costituzione¹⁶ –, l'attività del Governo non solo non è assistita (ossia: vincolata) da un analogo obbligo costituzionale di pubblicità, ma anzi in essa è in qualche modo presupposta una diffusa informalità, se non proprio un certo livello di riservatezza. E, di conseguenza, può risultare comprensibile il limitato ricorso a strumenti che – per natura – tendono a rendere accessibile e partecipati i procedimenti di decisione normativa.

Il tema, tuttavia, assume caratteristiche maggiormente complesse poiché tale ritrosia si intreccia con l'involuzione delle procedure di decisione e la possibilità che l'enfaticizzazione di quello che si è definito “monopolio della penna” conduca a una ulteriore degenerazione delle già “problematiche prassi”¹⁷ relative all'approvazione dei maxi-emendamenti. Il contesto della gestione della

¹⁴ Atto del Governo n. 225, XVIII leg., trasmesso alle Camere ai sensi dell'articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51.

¹⁵ V., in particolare i pareri delle due Commissioni Affari costituzionali, entrambi resi in data 10 dicembre 2020.

¹⁶ Circa l'impatto delle nuove tecnologie e delle conseguenti “aspettative” di trasparenza sulle istituzioni parlamentari e sulle loro modalità di lavoro, v. C. FASONE-N. LUPO, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees: Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2015, p. 342 s.

¹⁷ Così la sent. n. 251 del 2014 della Corte costituzionale, §5. in dir.

pandemia – che certamente ha condotto all'accelerazione di numerose tendenze del contesto istituzionale – aveva già trovato negli ultimi avanzamenti di tali pratiche solidi argomenti per rafforzare un patologico “monocameralismo di fatto”, che ora pare virare verso una ulteriore concentrazione nella sede informale della riunione di maggioranza preparatoria all'esame di Commissione. Purtroppo, non è nelle soluzioni tecniche – pur apprezzabili, come la citata risoluzione in I Commissione alla Camera – che è possibile innescare una inversione di tendenza. L'occasione sarebbe potuta venire dalla riforma dei regolamenti parlamentari in conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari ma, anche in quella sede, l'approccio pare essere quello delle “ambizioni minime”¹⁸, rinviando ulteriormente, e con incognite di non poco momento, alle dinamiche della prossima legislatura (con la ridotta numerosità delle due assemblee), lo scioglimento di tali interrogativi.

¹⁸ R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2022, p. 361 s.