UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2023

«I Regolamenti parlamentari dopo la riforma di riduzione del numero dei Parlamentari»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi

Giugno 2023

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-IV
Capitolo I	1-68
Capitolo II	71-112
Capitolo III	115-194
Capitolo IV	197-304
Capitolo V	307-367

Capitolo V

di

Vera Di Leone

Filippo Maria Daniele

Giuseppe Verrigno

Ilaria Baisi

CAPITOLO V

LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEI REGOLAMENTI DI CAMERA E SENATO

L'INAUGURAZIONE DEI LAVORI PER IL CD. "SECONDO BINARIO". PREMESSE E PROSPETTIVE PER L'ATTUAZIONE DI UNA RIFORMA ORGANICA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA

di *Vera Di Leone*

SOMMARIO: 1. La predisposizione di un "moderno" Regolamento della Camera, alla prova della XIX legislatura: cenni introduttivi e prospettive - 1.2 L'avvio dei lavori del cd. secondo binario: la complessa eredità della XVIII legislatura - 2. Le comunicazioni del Presidente Fontana sulla prosecuzione del secondo procedimento di riforma del Regolamento: prime coordinate sull'*iter* da seguire - 3. I profili tematici del nuovo progetto di riforma: l'occasione della Camera per colmare il *gap* con il Regolamento del Senato - 4. Conclusioni.

1. La predisposizione di un "moderno" Regolamento della Camera, alla prova della XIX legislatura: cenni introduttivi e prospettive

Nell'ambito del lungo e tortuoso sentiero normativo che ha visto la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati impegnarsi – a seguito della riforma costituzionale (l. cost. n. 1\2020) – nella predisposizione di un nuovo assetto regolamentare, senz'altro fondamentale è stata la giornata del 18 gennaio scorso. Risalgono infatti a tale data le prime indicazioni del Presidente di Assemblea, Lorenzo Fontana, riguardo l'avvio dei lavori del cd. "secondo procedimento di riforma del Regolamento" della Camera[1].

Superata la plastica concezione, secondo cui l'unico metodo di adeguamento dei regolamenti parlamentari all'intervenuto progetto di riforma costituzionale avrebbe dovuto essere «quello del minimo indispensabile e non del minimo possibile»[2], finalmente anche la Camera – ripercorrendo le orme già tracciate dal Senato – sta fattualmente intraprendendo la strada, più volte vagheggiata (ma mai realmente percorsa), verso l'approvazione di una modifica "sostanziale" del suo assetto regolamentare.

Procedendo, dunque, oltre l'analisi relativa alla scelta della Giunta di affrontare *in prima facie* i nodi regolamentari più prossimi alla riduzione del numero dei parlamentari – già ampiamente sviluppata nei precedenti contributi – il presente lavoro cercherà di illustrare le modalità con cui la Giunta per il Regolamento della Camera si sta appropinquando a superare

[1] Camera dei deputati, *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XIX legislatura, 18 gennaio 2023.

[2] L. VIOLANTE, *Un futuro per il Parlamento*, *La Repubblica*, 11 marzo 2021, <h ttps://www.repubblica.it/commenti/2021/03/11/news/parlamento_regolamento_camera_senato 300854376/>, ultimo accesso 11 maggio 2023. Pur collocandosi in una fase ancora poco matura dei processi di riforma dei regolamenti delle Camere, si segnala come l'A. – al pari della maggior parte della coeva dottrina – ritenesse senz'altro più conveniente operare un mero adeguamento numerico degli organi e degli istituti parlamentari (così da garantire un efficace funzionamento del Parlamento nella successiva legislatura), piuttosto che cimentarsi in un'opera di modificazione organica, troppo impegnativa in assenza di una comune visione del riformato ruolo della compagine parlamentare. In particolare, tale visione era strettamente legata alla necessità di aumentare «la capacità di decisione e controllo delle Camere» nell'ambito del raggiungimento degli obiettivi tracciati nel *Recovery Fund*.

l'approccio «minimalista»[3] sino a questo momento perseguito. Al contempo, cercando di illustrare il perimetro tematico entro cui si muoverà il secondo binario – compatibilmente con la prosecuzione e l'andamento dei lavori – si tenterà di comprendere quanto questa «finestra di opportunità»[4], apertasi con l'avvento della riforma in esame, possa concretamente costituire l'occasione per una totale riscrittura del Regolamento della Camera, in questi ultimi cinquant'anni, oggetto di diverse novelle di tipo incrementale e mai di un'opera di «neo-codificazione integrale»[5]. In altri termini, si cercherà di capire se, in questa "seconda fase"[6] attuativa della l. cost. n. 1\2020, il Parlamento riuscirà a riacquistare la centralità[7] che le è propria, ammodernando e razionalizzando le proprie procedure decisionali in misura coerente con le molteplici sfide scaturenti dalle progressive evoluzioni del nostro sistema politico-istituzionale.

Chiarite le premesse di questo contributo, per inquadrare correttamente l'operato dell'attuale Giunta per il Regolamento e comprendere la delicata cornice istituzionale nella quale questa si trova ad operare, risulta però quanto mai necessario richiamare, seppur brevemente, l'obiettiva difficoltà da questa riscontrata nella predisposizione dei lavori di modifica regolamentare svolti nella precedente legislatura.

Quasi a preludio dell'estrema complessità e "politicità" del tema con cui l'organo si sarebbe dovuto confrontare, si ricordano infatti le parole dell'allora Presidente di Assemblea, Roberto Fico che, addirittura in un momento antecedente all'approvazione del progetto di

---

[3] R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il "cantiere" delle riforme regolamentari* in, *Rassegna Parlamentare*, fasc. n. 2\2020, spec. p. 178. Essendo un contributo precedente a qualsivoglia modifica regolamentare, si precisa come l'A. faccia riferimento all'«opzione minimalista», quale uno degli scenari che si sarebbe potuto potenzialmente configurare a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1\2020. In particolare, differenziandosi dall'«opzione zero» (anche detta «inerzia tattica») e dalla «*nuclear option*» (ossia da un adeguamento alle innovazioni della riforma attraverso procedure sperimentali non rientranti nell'art. 64.1 Cost.), questa locuzione si riferisce all'adozione di norme – strettamente necessarie ad assicurare un ordinato avvio dei lavori della legislatura – modificanti unicamente le «soglie formulate dai Regolamenti delle Camere in termini assoluti».

[4] Si prende in prestito questa calzante espressione dal contributo di N. LUPO, *Dopo la riduzione dei Parlamentari e nel mezzo della Pandemia, una "finestra d'opportunità" per il rinnovo del parlamentarismo in Italia?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 3\2020, p. 1146 ss.

[5] L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, fasc. n. 3\2020, spec. p. 357. Benché riferito ad entrambe le Camere, alla luce dell'attuale stato dell'arte dei regolamenti parlamentari, si può con discreta certezza estendere la riflessione di C. più al regolamento della Camera che a quello del Senato. L'A. sottolinea come le codificazioni del 1971 siano appartenenti ad una «stagione completamente superata», avendo trovato la loro *ratio essendi* in un «sistema di regole del gioco parlamentari assembleari e consociativiste» non più attuali. L'immagine che C. ci restituisce è dunque quella di regolamenti cd. «*transgender*», frutto cioè di un'attività iper-modificativa che ha condotto gli attuali testi (in special modo quello della Camera) ad essere infarcito di «norme sospese (…) di prescrizioni non applicate da anni e considerate abrogate per desuetudine».

[6] Interessante, a questo proposito, è l'immagine che si può metaforicamente trarre dal lavoro di V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, p. 2. Plasmandola al discorso in questione, si potrebbe immaginare la l. cost. n. 1\2020 come il «primo tempo di un film» utile per capire ispirazione e temi di fondo di una riforma che necessita però di essere tutta sviluppata in un "secondo tempo" ancora da girare. Secondo tempo, dunque, in cui le Camere (da protagoniste) sono chiamate ad incontrarsi per completare ed arricchire di senso una trama *in nuce* solo precedentemente abbozzata. Per una visione più ampia sugli interventi di corredo che dovrebbero accompagnare la riforma costituzionale (incluso quello attinente alla predisposizione di una nuova legge elettorale), si rinvia alle p. 5 ss. del presente contributo.

[7] Non essendo questa la sede per sviluppare una riflessione su questa tema, si rinvia al prezioso contributo di T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura,* Giuffrè, Milano, 1979, p. 533 ss.

legge in seconda deliberazione alla Camera, aveva sottolineato l'impellente esigenza di «procedere tempestivamente ad (…) una riflessione sull'impatto della riduzione del numero dei deputati rispetto al funzionamento complessivo della Camera e dei suoi organi»[8]. L'avvio di questo primo «giro di confronto circa gli effetti procedurali della revisione costituzionale (…) ben prima, dunque, dell'approvazione del referendum»[9], e dell'avvio di qualsivoglia speculare lavoro al Senato, non ha infatti impedito alla Giunta di lasciare alla successiva legislatura – in assenza di una comune visione politica – «un quadro regolamentare incoerente con la riforma costituzionale e privo delle necessarie forme di tutela»[10].

Nonostante, dunque, la lunga istruttoria e la tendenziale propensione di tutti i deputati coinvolti a convergere su un testo base rappresentativo delle sensibilità politiche di tutti i gruppi parlamentari, la XVIII legislatura (conclusasi anticipatamente) è terminata senza vedere apportata alcuna minimale modificazione al Regolamento della Camera, rimasto intoccato all'alba del realizzarsi del primo e più tangibile effetto della riforma: la riduzione del numero dei deputati da 630 a 400[11]. Certamente complice anche l'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da Covid-19 – che ha innegabilmente complicato il lavoro della Giunta, strenuamente costretta a misurarsi con problematiche mai affrontate prima – la volontà della Camera di impostare un sentiero di riforma regolamentare meditato e «prudente»[12], non è dunque bastato a raggiungere l'obiettivo sperato, definitivamente sfumato nel luglio 2022[13].

Non intendendo concentrarsi sul (non) fatto nella passata legislatura, l'esplicazione dell'approccio sperimentato dalla Giunta, sin qui illustrato, pare però quanto mai necessario per azzardare delle previsioni sul *modus* con cui la stessa – in composizione diversa – si

---

[8] Camera dei deputati, *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XVIII legislatura, 3 ottobre 2019, p. 4. Per completezza si segnala come questa analisi fosse stata indotta anche dall'allora Presidente della I Commissione Affari costituzionali, Giuseppe Brescia a conclusione dell'*iter* in sede referente del disegno di legge costituzionale, Camera dei deputati, *Commissione Affari costituzionali*, *Resoconto sommario*, XVIII legislatura, 1º ottobre 2019.

[9] R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 2\2022, p. 361 ss. L'A. sottolinea come la riforma dei Regolamenti parlamentari fosse un punto programmatico dell'accordo che aveva portato alla nascita del Governo Conte II. Sul punto anche, anche L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e dei Regolamenti parlamentari*, (a cura di) E. ROSSI*, Meno Parlamentari, Più Democrazia*, PISA *University Press*, Pisa, 2020, p. 131 ss.

[10] *Resoconto sommario*, XVIII legislatura, 3 ottobre 2019. Paventando anche l'adozione di una nuova legge elettorale, il Presidente Fico aveva ribadito l'opportunità di «enucleare nel modo più corretto gli adeguamenti regolamentari necessari, tenendo conto che l'approvazione della riforma costituzionale» avrebbe impattato «su meccanismi procedurali consolidati in relazione ad una certa rappresentanza numerica parlamentare, rimasta immutata dalla nascita della Repubblica», p. 6.

[11] Art. 1, l. cost. n. 1\2020.

[12] Pur essendo un'"idea" di percorso più volta ribadita nell'arco di tutto l'*iter* procedimentale avente ad oggetto la modifica del regolamento, per semplicità si faccia riferimento al suddetto resoconto, Camera dei deputati, *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XVIII legislatura, 4 marzo 2020, p. 5.

[13] A questo proposito, si rimanda al resoconto dell'ultima seduta della Giunta per il Regolamento, tenutasi il 9 agosto 2022 a camere sciolte, e dunque nell'ambito della parentesi costituzionale della cd. *prorogatio*. Anche a causa di questa specifica congiuntura istituzionale, i deputati – pur consapevoli della dispersione di un «lavoro complesso e approfondito» – si sono mostrati contrari a sottoporre all'esame dell'Assemblea (in assenza delle «condizioni politiche e materiali» per poterne deliberare l'approvazione) un testo modificativo dei *quorum* regolamentari. Una delle questioni sottese a questo rifiuto, sarebbe stata infatti proprio il possibile venir meno del numero legale in Assemblea, da parte di quei deputati impegnati nella campagna elettorale per le elezioni politiche del successivo 25 settembre. Camera dei deputati, *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XVIII legislatura, 9 agosto 2022.

impegnerà a condurre i lavori nel prossimo anno[14]. Nell'identità di temi e *sentiment* politici, questa sembra infatti non aver modificato in maniera sintomatica le proprie attitudini procedimentali. C'è dunque da chiedersi, se a parità di metodo, la nuova compagine parlamentare possa riuscire a ricavarsi un più ampio margine di manovra nell'approvazione di una riforma, la cui necessarietà è fortemente sentita, non solo all'interno della Camera, ma anche da tutta la comunità politica esistente al di fuori del Parlamento[15].

1.2 L'avvio dei lavori del cd. "secondo binario": la complessa eredità della XVIII legislatura

Prescindendo dai futuri, e non del tutto prevedibili, risvolti di questo percorso di modifica regolamentare, è comunque doveroso segnalare come la Giunta per il Regolamento abbia coscienziosamente recuperato l'accurato lavoro istruttorio da essa compiuto nella XVIII legislatura.

È, non a caso, proprio sulla traccia da questa precedentemente dettata che l'attuale Giunta ha progressivamente strutturato la prima *tranche* della riforma[16]. Stessa identica sorte ha riguardato la ripartizione dei temi attinenti al "primo" e al "secondo binario", di cui si occupa questo contributo.

L'intenzione di relegare in un secondo "momento regolatorio" l'analisi dei temi caratterizzati da una maggiore politicità – non strettamente collegati agli esiti della riforma e, dunque, maggiormente divisivi – campeggia infatti nell'idea della Giunta, senza soluzione di continuità, sin dalle prime sedute del 2020[17]. In particolare, l'adozione di questo approccio pragmatico avrebbe permesso (nell'aspettativa della Giunta) di individuare i due «treni cui

[14] Ancorché ci si trovi in una fase ancora estremamente magmatica dei lavori, in un'intervista, l'on. e relatore Fornaro, componente della precedente e dell'attuale Giunta, ben consapevole della levatura del lavoro che l'organo parlamentare è chiamato a compiere, ha prevedibilmente prospettato che la proposta di riforma «potrebbe essere definitivamente approvata entro la fine del prossimo anno», ossia entro la fine del 2023. Un tempo, dunque, certamente non lungo per adeguare l'ordinamento parlamentare della Camera agli effetti dell'intervenuta riforma. Si veda, F. GONZATO, *La riforma del regolamento della Camera è a metà strada*, *Pagella Politica,* 2 dicembre 2022, <https://pagellapolitica.it/articoli/riforma-regolamento-camera>, ultimo accesso 13 maggio 2023.

[15] Su questo punto, si può avanzare un'osservazione in merito alla funzionalità rivestita dal diritto parlamentare rispetto al ruolo di direzione e di influenza sull'agire dei membri della comunità politica. Infatti, oltre al fatto che, la modifica del Regolamento della Camera sarebbe configurabile agli occhi dei cittadini come una manifestazione (seppur tardiva) di maturità politica rispetto alla decisione di ridurre il numero dei parlamentari, è quanto mai interessante richiamare la teoria che affida a questa branca del diritto «un ruolo "costruttivo" della normazione, per conformare l'agire dei soggetti politici: idea che porta con sé una propensione alla forma scritta di (…) guida per l'azione delle forze politiche». Questa visione, che non sposa la tesi del diritto parlamentare unicamente nella sua veste di «*corpus* vivente che si consolida e si sviluppa attraverso la rete dei precedenti e delle prassi che si stabilizzano nel tempo», potrebbe così condurre a sostenere che una modifica sostanziale del Regolamento della Camera possa concretamente (in concomitanza con una nuova formula elettorale) influire sulle dinamiche organizzative e funzionali delle forze politiche – la cui proiezione è offerta successivamente alle elezioni politiche attraverso la costituzione dei gruppi parlamentari. Per uno spunto su quanto detto, M. MIDIRI, *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, fasc. n. 147-148\2005, pp. 17-27.

[16] Si rimanda ai seguenti resoconti per una più accurata disamina delle dinamiche politiche che hanno portato all'approvazione in Giunta del testo di riforma afferente al cd. "primo binario": Camera dei deputati, *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XIX legislatura, 15 e 26 novembre 2022.

[17] Camera dei deputati, *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XVIII legislatura, 4 marzo 2020. In tale seduta, emergono con nettezza due distinti orientamenti: quello dell'on. Baldelli, deciso a limitare l'ambito tematico della prima riforma ad un mero adeguamento numerico delle soglie di attivazione degli istituti parlamentari, e quello dell'on. Giachetti, convinto invece della necessità di allargare il raggio istruttorio del Comitato ristretto.

agganciare i vagoni»[18] rappresentanti i vari contenuti delle riforme possibili. Le esigenze di celerità richieste dal contesto istituzionale presupponevano, infatti, la necessità di concentrarsi primariamente sugli aspetti giudicati "essenziali", riferibili alla rimodulazione dei *quorum*, per poi rinviare gli interventi marcatamente "sostanziali" ad una sessione di lavori successiva. Dunque, sgomberando il campo da qualunque altra ipotesi recante connessioni originanti «un gioco transattivo»[19] (che avrebbe inevitabilmente reso l'*iter* più lungo e difficile), la Giunta avrebbe dovuto far partire, nella parentesi temporale della stessa legislatura, oltre che un primo, anche «un secondo treno, cui agganciare altri vagoni tematici»[20]. Come si è già avuto modo di sottolineare, tali progetti di riforma sono entrambi naufragati a seguito dello scioglimento anticipato delle Camere.

Ri-adottando questa bipartizione, la nuova Giunta è però riuscita – in uno scenario politico certamente più consapevole e maturo – a superare l'immobilismo riformatore che aveva caratterizzato il biennio precedente e a valicare lo scoglio del primo binario, rendendosi così concretamente cosciente della «necessità di individuare un percorso certo per il secondo blocco di riforme, includendovi anche un termine per la sua conclusione»[21].

Sebbene tale termine – dato l'estremo grado di magmaticità dei lavori – sia pressoché impossibile da configurare, si può rintracciare una certa unanimità di intenti tra i Presidenti Fico e Fontana nel non imprimere una cadenza temporale stringente alla trattazione dell'opera di riforma regolamentare. Entrambi i Presidenti – come emerge dai resoconti – si sono infatti mostrati consci del fatto che un progetto di così ampio respiro abbisognasse di un lasso di tempo altrettanto ampio per consentire il dispiegarsi di un reale confronto tra le forze politiche di maggioranza e opposizione.

Tale caratteristica, che sta attualmente scandendo il processo della formazione del neonato "secondo binario" – ancora non contenutisticamente definito e fermo su profili di metodo – se da un lato appare coerente e adeguato rispetto alla portata strutturale dell'intervento da realizzare, dall'altro non appare privo di criticità. Pur sposando la tesi del Presidente Fontana (come si è già specificato, ereditata dal Presidente Fico), secondo cui l'unico modo per ricercare valide soluzioni, condivise dall'intera compagine parlamentare, sia quello di procedere all'apertura di questa seconda fase «senza assilli»[22], non si può non riflettere sull'importanza di stabilire un'effettiva scadenza temporale al termine del percorso riformatore[23].

---

[18] Camera dei deputati, *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XVIII legislatura, 20 ottobre 2021, p.7.

[19] *Ibidem.*

[20] *Ibidem.* A tal proposito, l'on. Fornaro – quasi preannunciando una *débâcle* rispetto alla realizzazione di questa possibilità – parlava già di «binario morto».

[21] Camera dei deputati, *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XIX Legislatura, 15 novembre 2022, p. 5.

[22] Camera dei deputati, *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XIX legislatura, 18 gennaio 2023, p. 4. Nel sottolineare questo approccio, il Pres. Fontana ha assicurato «a ciascun Gruppo e ai relatori, tutto il tempo eventualmente necessario per la corretta definizione dei temi, anche eventualmente superando il termine superato in precedenza», di cui si dirà *infra*.

[23] In questo senso, si segnala la posizione assunta – in seno alla Giunta – dall'on. Baldelli. Concordando sulla necessità di addivenire ad una approvazione (per vie brevi) sui temi maggiormente condivisi dai gruppi parlamentari, egli si è espresso favorevolmente all'adozione di un *modus operandi* che agevoli il raggiungimento degli obiettivi in tempi riformatori rapidi, contribuendo «a scongiurare il rischio di un'immagine negativa della Giunta che invece deriverebbe da una durata eccessiva del procedimento di riforma». *Ivi*, p. 8.

L'assenza di perentorietà nell'andamento dell'istruttoria potrebbe infatti generare notevoli problemi sul piano della tenuta temporale del procedimento di riforma, che – come già successo nella scorsa legislatura a causa dell'emergenza pandemica – ha condotto ad un eccesivo dilazionamento dei lavori, già di per sé ontologicamente complessi da sviluppare. A tal proposito, si segnala come, dopo aver inizialmente convenuto il termine di un mese per la presentazione delle ipotesi normative sui temi oggetto di dibattito, alcuni deputati abbiano repentinamente richiesto, nell'ambito della stessa seduta, un allungamento dei tempi in vista dello svolgimento delle elezioni amministrative nelle regioni del Lazio e della Lombardia. Questa circostanza, che con tutta probabilità avrebbe portato ad «un rallentamento dell'attività parlamentare»[24], ha perciò spinto il Presidente a posticipare alla fine del mese di febbraio il termine ultimo per presentare la formulazione delle ipotesi normative sui temi in esame. Termine che, stando ai resoconti della Giunta, non pare esser stato completamente rispettato. Infatti, pur essendoci stata notizia dell'avvio di approfondimenti istruttori da parte dei deputati designati come relatori – come emerso nella seduta del 13 aprile scorso – ancora non si è pervenuti ad una netta definizione degli argomenti da trattare.

Come si avrà occasione di segnalare più avanti, infatti, la Giunta si trova, ad oggi, ancora incerta sulle modalità da utilizzare per arrivare alla stesura di un testo base da emendare. Pare perciò comprensibile sostenere che la sua intenzione di ispirare il processo di revisione regolamentare al principio della flessibilità, come fatto in passato, per quanto essenziale a ponderare in modo maggiormente maturo le scelte da compiere in sede di riscrittura del regolamento, debba essere razionalmente contemperata con l'urgenza (sempre più evidente) di portare a termine «l'attività di svecchiamento del Regolamento della Camera»[25], la cui architettura è ferma alle cd. "novelle Violante"[26] approvate nel 1997-1998.

---

[24] *Ibidem*. Di questo avviso, è stato l'on. Fornaro. Pur essendo solo all'avvio di questo nuovo procedimento, pare quanto interessante notare come si stiano gradualmente creando dei parallelismi tra i percorsi condotti dalle due Giunte, nell'attuale e nella precedente legislatura. In particolare, si può notare come l'andamento del processo di revisione sia quanto mai permeabile alle vicende politiche che i deputati si trovano a fronteggiare dentro e fuori il Parlamento. Non volendo certamente paragonare le criticità (anche organizzative) causate dalla gestione dell'emergenza pandemica – che ha legittimamente condotto ad un progressivo rallentamento dei lavori della Giunta – con lo svolgimento delle elezioni amministrative regionali, pare comunque quanto mai interessante cogliere l'effettiva influenza esercitata dagli accadimenti politici o sociali sull'attività parlamentare. Se da un lato, infatti, questa tendenza andrebbe minimizzata in quanto potrebbe minare il principio del buon andamento dei lavori (in questo caso della Giunta) – il cui rispetto deve essere assicurato dal Presidente di Assemblea (art. 8 r.C.) – dall'altro, si rende rivelatrice dell'essenza stessa del diritto parlamentare, inteso come barriera di confine tra diritto e politica, o meglio, come «clinica costituzionale, in cui la statica costituzionale si confronta con la dinamicità dei fatti politici», L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 33 ss., riprendendo la fortunata formula coniata a sua volta da S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè editore, Milano, 1974, p. 7.

[25] IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, op. cit., p. 361

[26] Per completezza, si rammenta che durante la "Presidenza Violante" si è realizzata «la più ampia revisione regolamentare a partire dall'adozione del nuovo regolamento della Camera nel 1971». Si ricorda, infatti, che la riforma realizzò «una complessiva riorganizzazione del procedimento legislativo», cui si accompagnò «la riscrittura sulle disposizioni della programmazione dei lavori parlamentari, con la generalizzazione dell'istituto del contingentamento dei tempi», Camera dei deputati Portale Storico, *Luciano Violante (biografia)*, <https://storia.camera.it/presidenti/violante-luciano >. Sul punto, si segnala anche l'interessante costruzione operata nel ciclo di seminari *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, *Regolamenti parlamentari e forma di governo, Gli anni Novanta*, F. LANCHESTER (a cura di), Università La Sapienza, Roma, 6 aprile 2011.

2. Le comunicazioni del Presidente Fontana sulla prosecuzione del secondo procedimento di riforma del Regolamento: prime coordinate sull'iter da seguire.

Certamente il profilo più innovativo ed interessante da analizzare è costituito dal "sentiero procedimentale" che la Giunta sta lentamente delineando nell'ambito del suo percorso di riforma.

Prima di percorrere le tappe che hanno condotto la Giunta al tracciamento della cd. *road map* da seguire, si può sottolineare come il Presidente Fontana – antecedentemente all'apertura della discussione attinente alla necessaria revisione del regolamento – avesse di per sé già acconsentito (con l'orientamento favorevole degli altri componenti) all'integrazione della composizione della Giunta per il Regolamento con i membri dei gruppi non rappresentati. Benché tale decisione non fosse di *default* obbligatoria[27], il Presidente – su richiesta dei Presidenti degli stessi gruppi parlamentari non rappresentati – ha intercettato il bisogno di garantire «la massima rappresentatività possibile dell'organo, compatibilmente con la sua ridotta composizione numerica»[28]. Tale decisione, ben giustificabile dinanzi al mutato assetto parlamentare, è stata però motivata anche alla luce dell'importante opera di riforma regolamentare che la Giunta avrebbe dovuto di lì a poco affrontare.

Tale aspetto risulta di per sé fondamentale, poiché intercetta, preventivamente ad ogni dichiarazione di metodo, il criterio prospettato dal Presidente per far fronte ai possibili problemi di raccordo politico emergenti tra i gruppi di maggioranza e opposizione[29] di cui si

[27]Come ricorda lo stesso Pres. Fontana della seduta del 26 ottobre 2022, «il Regolamento non prevede limiti alle integrazione, né i tempi entro i quali procedere», *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XIX Legislatura, 26 ottobre 2022, p. 2. A tal proposito, si richiama qui l'art. 16 r.C., il quale non prescrive in capo al Presidente l'obbligo di integrare l'organo con i deputati dei gruppi non rappresentati, ma anzi gli rimette – udito il parere della Giunta – la facoltà di decidere se la composizione della stessa, «tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari Gruppi», debba essere incrementata. Tale decisione, d'altra parte, non costituisce di certo un *unicum* nell'ambito della storia parlamentare. A scopo esemplificativo, si ricorda come, pure con esigenze diverse, tale operazione sia stata attuata anche dal Presidente Fico nella XVIII legislatura. Per una visione più ampia su questo tema, si rinvia alla lettura del testo della seduta risalente al 16 gennaio 2019, contenente una disamina accurata anche dei precedenti registratisi in materia. Camera dei deputati, *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XVIII, 16 gennaio 2019.

[28] *Ibidem.* Più nel dettaglio, il Pres. Fontana ha acconsentito all'integrazione in Giunta: di un deputato del Gruppo parlamentare Azione – Italia Viva – Azione Renew Europe, composto da ventuno deputati e per questo «avente un quoziente insufficiente» per disporre di un seggio (sempre tenendo presente il criterio di proporzionalità tra i gruppi di cui all'art. 16 r.C.), e di altri due deputati provenienti rispettivamente dai gruppi di Alleanza Verdi-Sinistra (composto di undici deputati) e Noi Moderati-MAIE (composto di dieci deputati). In particolar modo, questi due gruppi parlamentari poiché non avevano il numero minimo di deputati per costituire un gruppo ordinario – si ricorda infatti, che la disposizione che ha abbassato a quattordici il numero minimo per formare un gruppo è stata approvata il 30 novembre 2022 ed entrerà in vigore nella prossima legislatura – sono stati autorizzati dal Presidente di Assemblea a norma dell'art. 14, c. 2 r.C. In questo senso, ovviando all'assenza di una previsione regolamentare che consenta, nella mutata composizione parlamentare, la costituzione di un gruppo anche alle forze politiche aventi una minore rappresentatività, il Presidente ha autorizzato l'ingresso in Giunta anche ai deputati di quei gruppi che – senza la possibilità di formare gruppi in deroga (art. 14, c.2 r.C.) – non avrebbero potuto partecipare ai lavori di revisione regolamentare.

[29] Su questo punto si richiama l'interessante riflessione di F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari, Due Camere e un Parlamento, Per far funzionare il bicameralismo* (a cura di) F. BASSANINI, A. MANZELLA, Asdrid, Passigli editori, Firenze, 2017. Gli A., parlando della Giunta per il regolamento come un organo di primaria importanza nella vita del Parlamento, hanno affermato di auspicare per questo stesso «una profonda rivitalizzazione». A questo proposito, prospettando una riforma, questi propongono una previsione recante «una composizione *bipartisan*-paritaria di componenti di maggioranza ed opposizione/minoranze (con ripartizione proporzionale tra le diverse forze di minoranza se queste non costituiscono un soggetto parlamentare

parlerà *infra*. L'allargamento del consesso della Giunta – richiamando a sé anche i gruppi più piccoli – avrebbe difatti il merito di garantire (nel dibattito di revisione) il coinvolgimento di tutte le forze politiche, facilitando così, sin da subito, la creazione di un'ampia base di consenso sulla modifica di quei profili afferenti all'ambito tematico, come si è già detto, oggetto di un'annosa *querelle* già a partire dalla scorsa legislatura.

Esaurito anche questo aspetto, arriviamo ora a descrivere analiticamente la struttura del cd. "binario" su cui la Giunta sta cautamente tentando di convogliare la riforma in esame. Avendo cura di seguire gli snodi argomentativi che hanno consentito di abbozzare in queste pagine il *modus* teoricamente utilizzabile nel procedimento di revisione, si tenterà di capire quanto l'impostazione di un corretto profilo metodologico possa costituire "la chiave di volta" per l'approvazione, in tempi brevi, di un'organica riforma del regolamento della Camera dei deputati. Certamente, la cartina di tornasole del procedimento che si intende seguire è costituita dal documento citato in apertura di questo lavoro, ossia dalle "Comunicazioni del Presidente Fontana sulla prosecuzione del secondo procedimento di riforma del Regolamento".

Nell'ambito del procedimento di revisione, la figura del Presidente di Assemblea è senz'altro fondamentale. Uomo della costituzione e responsabile del buon andamento dell'assemblea, «non solo rispetto ai componenti ma soprattutto nei confronti dell'intero ordinamento di base»[30], egli si configura come il massimo garante del suo «regolamento dialogico»[31], e dunque, come supremo coordinatore e mediatore del processo sottostante alla formazione del suo regolamento interno[32], strumento necessario «per mantenere permanente la *auctoritas* necessaria per coordinare ad unità la complessità sociale ed istituzionale»[33] esistente all'interno dell'organo parlamentare. In questa cornice, il dispositivo delle "Comunicazioni"[34] assolve proprio a questa funzione, ossia a tracciare – nel coacervo delle posizioni assunte dai gruppi[35] nel mutato contesto post-elettorale – un *fil rouge* in grado di

---

unitario)», al pari di quanto avviene per il Comitato per la legislazione della stessa Camera dei deputati. «Il vincolo alla eguale rappresentanza di maggioranza ed opposizione consentirebbe, peraltro, di mantenere immutato l'attuale criterio di nomina dei componenti dell'organo direttamente da parte del presidente dell'Assemblea», probabilmente consentendo al Presidente di ricorrere con minore frequenza allo strumento dell'integrazione dei componenti, di cui si è detto prima, pp. 120-121. Dello stesso avviso, IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il "cantiere" delle riforme regolamentari* in, *Rassegna Parlamentare, op. cit.,* il quale ritiene che, alla luce del taglio dei parlamentari, anche l'attuale composizione della Giunta per il Regolamento debba essere ridiscussa, tanto quanto alla sua composizione strettamente numerica, tanto quanto al criterio che informa la scelta dei membri dell'organo. Secondo l'A. «la mancata riforma dei Regolamenti delle Camere (…) rischia di determinare un vero e proprio "cortocircuito", anche in relazione allo stesso organo chiamato (…) a promuovere l'adeguamento regolamentare», p. 176.

[30] A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, Tuttavia,* Mucchi editore, Modena, settembre 2020.

[31] *Ibidem.*

[32] Su questo aspetto, particolarmente critico appare il commento di CLEMENTI e GIANFRANESCO, *op. cit.*, secondo cui la Giunta «nella configurazione attuale vive «all'ombra» del Presidente, dipendendo in ultima analisi dalla volontà di questo la sua valorizzazione o la sua mortificazione», p. 122.

[33] MANZELLA, *op. cit.,* p. 34. Su questo punto, Manzella aggiunge che «l'equilibrio dell'ordinamento non è infatti permanente, fatto di belle statuine, ma dinamico come il corpo sociale che l'ha originariamente costituito. Intervengono in questo spinte e controspinte, convergenze e dissonanze che spetta, per decisione del costituente, all'assemblea comporre ed integrare per un risultato unitario», pp. 33-34.

[34] Al pari, si segnala che anche nella XVIII legislatura l'inaugurazione del percorso di riforma si era aperto con le "Comunicazioni" del Presidente Fico.

[35] In particolare, si segnala come la probabilità di assistere a «momenti di tensione tra gruppi piccoli e gruppi grandi, secondo una linea di conflittualità anche trasversale al normale *cleavage* maggioranza/opposizione», si sia già potenzialmente consumata – secondo una parte della dottrina – nell'approvazione della riforma avente ad oggetto «la

interpretare, contemperare e sintetizzare le diverse istanze intercettate nella rinnovata compagine parlamentare.

Dunque, evitando veti ed irrigidimenti che potrebbero compromettere un risultato positivo, il Presidente Fontana – raccogliendo gli orientamenti della Giunta – ha improntato i primi passi della riforma ai criteri di flessibilità e di apertura nei confronti delle proposte e dei suggerimenti provenienti non solo dai Gruppi parlamentari, ma anche dai Presidenti delle Commissioni permanenti. La volontà di coinvolgere nel dibattito di revisione un numero molto alto di soggetti parlamentari sottende la necessità di garantire che possano prendere parte alla definizione delle "coordinate tematiche" del procedimento di riforma, tutti coloro che ne abbiano interesse. La valorizzazione di un così ampio principio collaborativo, se da un lato appare funzionale alla formulazione di «una proposta che sia espressione di un punto di vista allargato e non rifletta invece le personali posizioni dei relatori»[36], dall'altro asseconda, invece, il fondamentale bisogno di «scongiurare i rischi di maggiore complessità e divisione politica che possono derivare dall'affrontare unitariamente tanti temi diversi»[37].

Reduce anche dell'esperienza passata, la Giunta per il regolamento pare perciò disposta ad affrontare e sciogliere preventivamente, e dunque non in sede strettamente "regolamentare", tutti quei nodi politici che impedirebbero il crearsi di una reale convergenza sui temi più scottanti e divisivi della riforma. Di qui, la necessità dell'organo di dar vita ad una grande opera di coordinamento, che preliminarmente censisca le posizioni dei Gruppi – accolte come idee e suggerimenti, e non aprioristicamente come ipotesi puntuali di riforma – per poi affidare ai relatori Fornaro e Iezzi, deputati con «una solida conoscenza delle procedure regolamentari seguite alla Camera»[38], il compito di elaborare un articolato che sintetizzi, smussando le conflittualità, i differenti orientamenti registratisi sui vari temi. Questa fase (essenzialmente dialogica) costituirebbe ad ogni modo solo una parentesi, antecedente sia rispetto all'apertura di un'istruttoria sia all'adozione di un testo-base da parte della Giunta. Tale momento, dunque, che si potrebbe anche definire "endoprocedimentale" – poiché prodromico alla stesura di un articolato contenente le proposte di riforma del regolamento – nell'idea della Giunta, dovrebbe fungere coma una sorta di "anticamera", in cui le forze politiche sono chiamate non solo a confrontarsi, ma anche ad affrontare e a risolvere *de visu* le discordanze emerse sui profili tematici maggiormente dirimenti.

È proprio per tale conformazione che la modalità di revisione in esame potrebbe astrattamente definirsi come "consociativa". Prescindendo dal significato che storicamente

---

rimodulazione al ribasso delle attuali soglie numeriche previste dai Regolamenti», G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Osservatorio costituzionale (AIC)*, fasc. n. 3\2019, 7 maggio 2019, p. 8. A tal proposito, si paventava il rischio di subordinare l'attuazione della riforma in parola alla «buona volontà» degli stessi gruppi maggiormente penalizzati dall'abbassamento dei *quorum*. In realtà, come prospettabile, tale tipo di conflittualità non è completamente sopita, ma anzi, con tutta probabilità si appresterà a rivivere (alla Camera) anche nel momento di avvio di questa "seconda tappa" di modifica regolamentare, su cui temi – come dimostrato anche nella passata legislatura – vi è stato un dibattito accesso. Si riportano ad esempio, le *querelle* circa l'inserimento, nel testo base di riforma, di una nuova disciplina sulla formazione del Gruppo misto e sull'introduzione di nuove norme "anti-transfughismo", Camera dei deputati, *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XVIII, 27 aprile 2022.

[36] *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XIX legislatura, 18 gennaio 2023, p. 6.

[37] *Ivi,* p. 5.

[38] *Ivi,* p. 8.

ha fatto dei regolamenti approvati nel 1971 dei «regolamenti consociativi»[39], qui l'aggettivo "consociativo" non dovrebbe intendersi in senso formalistico, quanto piuttosto in senso figurato. In questo modo, si potrebbe ben esprimere la peculiare caratteristica procedimentale che sta progressivamente definendo questo processo di revisione, il quale ha individuato nella partecipazione di tutte le forze politiche al cantiere dei lavori regolamentari, il fattore strategico su cui porre le basi per la predisposizione di una riforma organica e condivisa.

Tale *iter* acquisisce poi una sfumatura tanto più particolare se calato nell'ambito del processo di elaborazione regolamentare della Camera dei deputati, il quale «presenta forti elementi di originalità»[40]. Pur non essendo questa la sede per approfondire tale argomento, si può avanzare una breve riflessione sulla volontà della Giunta di "concentrare" l'analisi delle possibili proposte di modifica, in una fase antecedente alla presentazione in Assemblea di un progetto di riforma. Avendo infatti il cd. «monopolio di penna»[41], ossia essendo a lei deferite lo studio delle proposte di modifica (art. 16 r.C.), pare infatti ragionevole ipotizzare che, questa, al fine di garantire l'approvazione di un testo "a bassa conflittualità", abbia preferito anticipare ad un momento ancora genetico del procedimento di revisione, il confronto tra le differenti vedute regolamentari.

In ogni caso, l'adozione di questo *modus operandi* che può compatibilmente paragonarsi a quello adoperato «nel procedimento legislativo in sede referente in commissione»[42], per quanto abbia il merito di spostare in una sede diversa da quella assembleare la risoluzione delle conflittualità politiche insorgenti sui temi di riforma, potrebbe comunque suscitare qualche dubbio sul piano dell'efficienza. La farraginosità derivante dal carattere meramente informale di questa fase – non procedimentalizzata all'interno del regolamento, ma definibile solo attraverso il progressivo succedersi del gioco politico – potrebbe infatti condurre (in assenza di prescrittività) ad "annacquare" il percorso di riforma, dilazionandolo in modo

[39] Pur semplificando, ci si riferisce al "consociativismo" come la pratica decisionale di matrice "consensualistica", rappresentativa di quella stagione politica caratterizzata dall'apertura di un fitto dialogo tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione che culminerà, nella seconda metà degli anni Settanta, con il raggiungimento del cd. "compromesso storico" e con l'istituzione di un "governo di solidarietà nazionale" (formatosi nel 1978, e così chiamato perché sostenuto dall'intera compagine parlamentare). Come riportato da C. DECARO, *La best practice di Westminster*, in Rassegna parlamentare, fasc. n. 3\2004, questa «strategia istituzionale di progressiva inclusione», implicando il venir meno della cd."*conventio ad excludendum*", e dunque, promuovendo l'ingresso, nel processo di dialettica parlamentare, del maggior partito d'opposizione – sino agli anni Sessanta consuetudinariamente ostracizzato dalle dinamiche di governo – aveva creato le condizioni affinché le aule parlamentari, come prefigurate anche dai nuovi regolamenti parlamentari del 1971, divenissero un «luogo istituzionale aperto ad ascoltare e a cogliere le esigenze sociali». Per uno spaccato sul ruolo rivestito proprio dai regolamenti parlamentari definiti "consociativi", nel processo di costruzione di un Parlamento «per l'integrazione», come definito da MANZELLA op. cit., p. 8, si rinvia all'analisi compiuta nel ciclo di seminari *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, (a cura di) F. LANCHESTER*, Regolamenti parlamentari e forma di governo, Gli anni Settanta*, Università La Sapienza, Roma, 6aprile 2011.

[40] R. CERRETO, *L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, *L'esperienza dell'Italia*, Giuffrè editore, Milano, 2008, p. 39. Per una dettagliata ricostruzione storica di tutte le "particolarità procedurali" che hanno caratterizzato la modifica del Regolamento della Camera dei deputati, si rinvia alle pp. 39-64.

[41] GIANNITI, LUPO, *op. cit.*, p. 63. Vale la pena ricordare che «i singoli deputati non posso presentare veri e propri emendamenti, bensì unicamente "principi e criteri direttivi", i quali, se approvati, obbligano la Giunta a redigere un nuovo testo». La giunta perde la penna solo se «un presidente di Gruppo o quattordici deputati esprimano dissenso sul modo in cui le deliberazioni dell'Assemblea sono state recepite». In tal caso, «possono presentare proposte interamente sostitutive del testo della Giunta nel senso da essi ritenuto conforme ai principî e criteri direttivi approvati» (art. 16, c. 3 *ter*).

[42] *Ivi,* p. 7.

certamente non controllabile. Probabilmente, è proprio per tale ragione che, nell'ultima seduta della Giunta per il Regolamento, il Presidente Fontana ha colto l'occasione per compiere «un'ulteriore specificazione metodologica dell'*iter* procedimentale»[43].

In questa sede, infatti, egli ha costituito un "Gruppo di lavoro informale", di cui faranno parte, oltre che i relatori, anche un deputato della Giunta per ciascun altro gruppo. Riprendendo pedissequamente il testo, si specifica come all'interno di questo consesso – che per modalità di lavoro e composizione pare assimilabile ad un Comitato ristretto[44] – «i Gruppi potranno liberamente confrontarsi nel merito delle questioni, svolgendo la relativa istruttoria e consentendo ai relatori, all'esito di tale confronto, di elaborare uno o più articolati di modifica regolamentare da sottoporre alla Giunta»[45]. Pur procedendo nel verso dell'informalità e dell'oralità (quest'ultima essenziale in ogni fase del dibattito parlamentare[46]) si può osservare come le indicazioni del Presidente si inseriscano nella direzione di rafforzare lo spirito collaborativo tra i Gruppi e, al contempo, di affiancare (potenziandolo) il lavoro dei relatori, peraltro come emerge dal resoconto, già impegnati nella stesura di un testo recante la modifica di «una sezione importante delle regole della democrazia parlamentare»[47].

Nell'attesa di poter analizzare il procedere dei lavori di questo cd. "secondo binario", non resta dunque che affidare alla Giunta per il Regolamento (e successivamente all'Assemblea), il compito di verificare se nella classe politica attuale siano definitivamente maturate quelle sensibilità e responsabilità politiche necessarie per approvare una modifica organica del Regolamento della Camera dei deputati.

3. I profili tematici del nuovo progetto di riforma: l'occasione della Camera per colmare il "gap" con il Regolamento del Senato.

Accantonando il discorso relativo all'analisi e allo studio della dinamica procedimentale con cui la Giunta sta lentamente cercando di impostare i lavori di revisione regolamentare, pare interessante, in ultimo, compiere una breve rassegna dei temi che saranno probabilmente oggetto della futura riforma del Regolamento.

Non avendo la pretesa di esaurire qui l'argomento in oggetto, i cui profili verranno più esaustivamente sviluppati nei contributi successivi, appare però quanto mai utile tracciare (seppur per grandi linee) il perimetro tematico entro cui la Giunta intenderà muoversi, avendo particolare cura di comprendere quanto l'adozione di una rinnovata novella possa effettivamente consentire alla Camera di ridurre il *gap* venutosi a creare tra il suo regolamento e quello del Senato.

---

[43] Camera dei deputati, *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XIX, 13 aprile 2023

[44] Su questo tema, si segnala che, nell'ambito dei lavori di modifica regolamentare avviati nella scorsa legislatura, il Presidente Fico – nella seduta della Giunta risalente al 4 marzo 2020 – istituì un Comitato Ristretto, in cui erano rappresentati tutti i Gruppi. Tale organo, deputato a svolgere un lavoro istruttorio propedeutico all'attivazione della procedura di revisione del Regolamento, venne abbandonato poco più di un anno dopo, con il conseguente ri-trasferimento dell'istruttoria in seduta plenaria.

[45] *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XIX, 13 aprile 2023, pp. 3-4.

[46] Sul punto, MANZELLA, *op. cit.*, p. 38. «L'oralità come configurazione dell'energia delle argomentazioni, che si sviluppa nel contraddittorio nel graduale raggiungimento di una "verità parlamentare"».

[47] *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XIX, 13 aprile 2023, p. 3.

Nel ricostruire le coordinate tematiche oggetto del cd. "secondo binario", si deve nuovamente volgere lo sguardo alle "Comunicazioni" del Presidente Fontana. Nello specifico, il Presidente – rammentando come l'ultima riforma organica risalga a più di venti anni fa (le cd. novelle Violante) – ha colto l'occasione per evidenziare l'estrema condizione di stasi in cui ristagna ad oggi il Regolamento della Camera dei deputati. Richiamando la lunga istruttoria compiutasi durante la XVII legislatura – ove sotto la direzione dell'allora Presidente d'Assemblea, Laura Boldrini, si arrivò alla formulazione di «un testo di riforma molto ampio, ambizioso e a vastissimo raggio»[48] (che poi non vide mai l'approvazione) – Fontana ha cercato di sottolineare quanto gli obiettivi di riforma[49] analizzati in quella sede fossero esattamente coincidenti con quelli successivamente discussi dalla Giunta nel corso della XVIII legislatura. Non stupisce, perciò, come essendo rimasti disattesi, questi siano stati poi reiteratamente posti al banco di prova anche della XIX legislatura (vedi *infra*).

La sostanziale identità dei temi affrontati e, al contempo, la scarsa coesione che da più di un ventennio caratterizza l'agire della compagine parlamentare, se da un lato hanno infatti costituito il *leitmotiv* che ha condotto i precedenti progetti di riforma a soccombere sotto la scure del disaccordo politico, dall'altra hanno certamente rappresentato la principale ragione per cui, ad oggi, la Giunta per il Regolamento si trova investita dell'onere di inaugurare una "rinnovata" stagione di riforme.

Come si è avuto modo di evidenziare precedentemente, la cornice politico-istituzionale delineatasi a seguito della riforma costituzionale – pur avendo imposto all'organo parlamentare un'imprescindibile opera di adeguamento rispetto agli effetti da questa prodotti – ha certamente dato nuova "linfa" anche a quelle sopite richieste di riforma che, sopraffatte dalle tribolazioni politiche[50] che hanno spesse volte caratterizzato le ultime legislature, erano rimaste inascoltate. I temi prospettati all'interno delle "Comunicazioni" Fontana – travalicando le esigenze strettamente correlate all'adeguamento del funzionamento degli organi interni alla Camera rispetto al ridotto numero dei deputati – rispondono perciò a delle esigenze sistemiche cd. "strutturali", insite nell'ordinamento e, dunque, intimamente

[48] *Giunta per il Regolamento*, *Resoconto sommario*, XIX, 18 gennaio 2023. Non essendo questa la sede per ricostruire l'intensa e lunghissima istruttoria compiuta dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella XVII legislatura, si rimanda da ultimo al *Resoconto sommario* della seduta tenutasi in Giunta, il 29 giugno 2017. Sul punto si richiama il commento di G.L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia*, *Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Studi Pisani sul Parlamento, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 66 ss. In particolare, è in questo momento che si verifica la più visibile e "moderna" frattura tra il Regolamento della Camera e quello del Senato, il quale si ricorda aver approvato una riforma organica del suo assetto regolamentare nel 2017. Come scrive l'A. «la XVII legislatura ha visto la Camera dei deputati impegnata in una riforma di largo respiro del proprio regolamento, successivamente abortita malgrado la lunga gestazione, mentre il Senato ha adottato un metodo più pragmatico, in cui si è consapevolmente rinunciato a discutere di problemi epocali affrontando la questione della crisi della rappresentanza politica». La riforma della Camera «partiva da un'analisi dello stato delle cose molto ambiziosa (…) L'ambizione dell'analisi e degli obiettivi che quell'analisi rendeva inesorabili era, però, trasfusa in accorgimenti modesti». Al contrario, la riforma regolamentare del Senato si è snodata «in un percorso fondato sul consenso unanime intorno ad apparentemente modeste modifiche di meccanismo», che hanno avuto un impatto sistematico notevole.

[49] Cercando di non appesantire il testo, per completezza, si enumerano gli ambiti in cui si sarebbero dovute realizzare le riforme del cd. "progetto Boldrini": 1. procedure legislative, 2. controllo parlamentare sull'operato del Governo, 3. rafforzamento delle procedure di informazione, 4. rafforzamento delle garanzie per le opposizioni, 5. manutenzione del testo regolamentare. *Ibidem*

[50] CONTI, *op. cit.*, afferma che il cd. "progetto Boldrini" naufragò anche a causa dell'opposizione di un movimento «alla ricerca di una propria legittimazione per mezzo di riforme radicali di sistema», p. 66.

connesse al bisogno di razionalizzazione e ammodernamento derivante dal progressivo mutamento del contesto sociale, politico ed istituzionale.

Compiuto questo chiarimento, passiamo in rassegna analiticamente gli argomenti di riforma elencanti nel documento. Pur chiarendo come questi forniscano solo un'esemplificazione dei temi da trattare (ben integrabili con altre proposte), si individuano sin da subito cinque grandi direttrici, così divisibili:

A- Razionalizzazione del lavoro parlamentare: questo filone costituisce certamente il più ostico da trattare. Il tema attinente alla valorizzazione del lavoro in Commissione, «cuore pulsante della Camera (…) e sede privilegiata di svolgimento di dibattiti di carattere politico»[51], dovrebbe costituire un importante tassello della riforma regolamentare. Stante la perdurante diversità sia nella composizione che nel funzionamento rispetto all'omologo organo al Senato, il documento potrebbe prospettare un rafforzamento dell'utilizzo del procedimento legislativo in Commissione (in sede legislativa)[52] e – alla luce della recente riforma al Senato – anche una riflessione sulla rimodulazione della composizione delle Commissioni permanenti. In questo settore tematico, pur peccando in organicità, è inserito anche il tema riguardante la razionalizzazione degli strumenti e dei tempi di lavoro dell'Aula.

B- Innovazione ed apertura all'esterno: tale direttrice prospetta l'introduzione di procedure che introducano delle modalità di lavoro "digitale" (compresa la presentazione di atti in formato elettronico). L'avvento del cd. "lavoro agile" nel testo del regolamento, si prevede possa auspicabilmente aprire la strada anche a forme di interlocuzione digitale tra l'Istituzione parlamentare ed i cittadini.

C- Controllo: all'interno di questo "contenitore" tematico, il documento colloca il tema afferente all'introduzione e al rafforzamento di nuovi strumenti di controllo dell'Istituzione parlamentare sull'operato del Governo.

D- Qualità della legislazione: pur rimanendo un argomento abbastanza aleatorio, si segnala come il documento intenda rafforzare il ruolo e la funzionalità del Comitato per la legislazione, specie rispetto all'incisività dei suoi pareri.

E- Manutenzione del Regolamento: formalizzando nuovamente un'istanza riformatoria già presente a partire dalla XVII legislatura, questo filone di riforma intende operare un'opera di "pulitura" e di riordino rispetto a quegli istituti e strumenti che, pur rimanendo nel testo del Regolamento, appaiono obsoleti e desueti.

Sebbene esuli dall'elenco tematico riportato, certamente centrale nel dibattito sarà anche la modifica della disciplina dei gruppi parlamentari, con specifico *focus* sull'inserimento delle norme cd. "anti-transfughismo", anch'esse oggetto di un'ampia riforma (sia nel 2017, che da ultimo nel 2022), nella novella riformatrice del regolamento del Senato.

Sebbene non ci siano ancora delle concrete prospettive di riforma su questi temi, è senza dubbio interessante notare come la realizzazione anche solo di qualcuno dei profili prospettati, potrebbe condurre la Camera a realizzare una timida opera di "riallineamento" tra il proprio ordinamento interno e quello del Senato. La tendenza alla differenziazione che si è realizzata negli ultimi anni, se da un lato ha manifestato la "guarentigiata" autonomia di cui sono titolari le Camere (64 Cost.), dall'altro ha infatti prodotto delle discrasie nelle dinamiche di funzionamento delle Istituzioni parlamentari che difficilmente si conciliano con il nostro

[51] Da GIANNITI, LUPO, *op. cit*. p. 147, anche definiti come «cavalli da soma del Parlamento contemporaneo».

[52] Si ricorda, sul punto, l'art. 34, c.1 *bis*, come riformato nel 2017, che riporta come i disegni di legge siano «di regola assegnati in sede deliberante ai sensi dell'articolo 35 in sede redigente ai sensi dell'articolo 36».

modello di bicameralismo paritario. Benché sia del tuo legittimo che «una delle due Camere resti in posizione arretrata rispetto alle soluzioni organizzative e procedimentali dell'altra», così come «è altrettanto possibile che una delle Camere si faccia laboratorio di sperimentazione di soluzioni innovative e più avanzate al suo interno, attraverso innovazioni regolamentari o prassi/consuetudini»[53], non si può non augurare che – quantomeno sui profili essenzialmente più importanti – si possa realizzare una solida opera di convergenza e armonizzazione tra i testi delle due Camere.

Infine, per quanto l'astratta intenzione delle due Giunte nel realizzare un reale coordinamento tra i due percorsi di riforma non abbia dato i risultati sperati[54], non è del tutto vano augurarsi che l'avvio da parte della Camera di una propria stagione di neo-codificazione integrale possa perseguire – tra le procedure decisionali delle due camere – «il fine di una almeno tendenziale "coerenza procedurale" come pure sarebbe imposto secondo parte della dottrina, dal riferimento all'esercizio "collettivo" delle funzioni legislative di cui all'art. 70 della Costituzione»[55].

4. Conclusioni

In attesa che la Giunta per il Regolamento della Camera proceda spedita verso l'approvazione di un testo-base, auspicabilmente il più organico possibile, ci si augura che nella compagine parlamentare possa davvero essere "ricoltivata" quella «cultura del regolamento»[56] che – incentivando i gruppi parlamentari ad accantonare i propri tatticismi politici – possa condurre a formulare ed approvare rapidamente una riforma strutturale dell'ordinamento interno della Camera. In definitiva, al bivio di un'importante riforma come quella in esame, che ha sensibilmente mutato persino il volto dell'Istituzione parlamentare, ciò che semplicisticamente si chiede alla Giunta per il Regolamento prima, e all'Assemblea della Camera poi è di utilizzare – per usare le parole dell'allora Presidente *pro tempore* della Camera dei deputati, Nilde Iotti – «il potere-dovere di ciascuna Camera di darsi un regolamento e di aggiornarlo alle esigenze del paese»[57].

---

[53] E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, fasc. n.1\2018, pp. 2 ss. Nel tema, si inserisce la considerazione di IBRIDO, *op. cit.* pp. 182-183. L'A. distingue due tipi di regolamenti, uno "visibile" e l'altro "invisibile". Con il primo aggettivo indentifica il Regolamento del Senato, il quale «a seguito della revisione del 2017 – ha proceduto a reinserire all'interno della fonte tipica prevista dall'art. 64, c.1 Cost. tutta una serie di soluzioni organizzative e procedurali che nel corso del tempo erano state attratte sotto l'orbita del diritto parlamentare informale». Con il secondo aggettivo, invece, identifica il Regolamento della Camera, che non ha apportato nel tempo «alcun contributo in termini di "riordino" del groviglio scaturente dall'intersecarsi di disposizioni regolamentari, novelle e prassi. (…) Tale processo di de-codificazione del diritto parlamentare (…) ha alimentato una significativa incertezza circa il grado di effettività del Regolamento».

[54] Nello svolgimento dell'istruttoria di revisione regolamentare tenutasi nella passata legislatura, la Giunta per il Regolamento ha espresso frequentemente l'intenzione di intessere relazioni e contatti "informali" con i membri della speculare Giunta al Senato. Sul tema si rinvia a DI PORTO, *op. cit.*, p. 9 e, in particolare, al *Resoconto sommario* della Giunta per il Regolamento, risalente 10 marzo 2021. Qui, addirittura, si prospettava un'intesa tra i due Presidenti delle Camere, intesa ovviamente mai realizzatasi.

[55] CIAURRO, *op. cit.*, p. 357.

[56] IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari, op. cit.,* p. 364.

[57] Camera dei deputati, *Assemblea della Camera*, *resoconto stenografico*, 4 novembre 1981.

PROSPETTIVE DI RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI: LE COMMISSIONI PERMANENTI

di Filippo Maria Daniele

SOMMARIO: 1. Un'evidente asimmetria tra i regolamenti di Camere e Senato: Le Commissioni parlamentari permanenti – 2. Le questioni da affrontare – 2.1. Le proposte di modifica delle Commissioni: la prospettiva "minimale" – 2.2. La prospettiva "intermedia" – 2.3. La prospettiva "radicale" – 3. Questioni sulla rappresentatività e proporzionalità delle "nuove" Commissioni – 4. Conclusioni

1. Un'evidente asimmetria tra i regolamenti di Camere e Senato: Le Commissioni permanenti.

A seguito delle elezioni del 25 settembre 2022, le nuove Camere si sono riunite per la prima volta il 13 ottobre 2022, inaugurando in tal modo la XIX legislatura, la quale risulta immediatamente caratterizzata da una novità assoluta[58]: si tratta, infatti, del primo Parlamento eletto dopo la legge costituzionale n. 1 del 19 ottobre 2020 (di seguito "riforma costituzionale" o "riforma"), che ha ridotto il numero dei parlamentari, i quali sono passati da 600 a 400 alla Camera dei deputati, e da 315 a 200 (più i senatori a vita e di diritto) al Senato della Repubblica[59].

In ragione di questo significativo cambiamento, il Senato della Repubblica ha approvato, nell'estate del 2022, un'importante riforma del proprio regolamento, a distanza di soli cinque anni dall'ultimo rilevante intervento[60].

Le modifiche apportate dalla recente riforma hanno riguardato, in particolar modo, l'adeguamento dei quorum, il numero delle Commissioni permanenti, nonché una serie di regole volte a scongiurare – o, quantomeno, limitare – il transfughismo parlamentare.

La Camera dei deputati, al contrario, non è riuscita ad approvare una simile riforma del proprio regolamento.

Pertanto, i due rami del Parlamento, nella XIX legislatura, presentano una vistosa asimmetria nei rispettivi regolamenti.

---

[58] La riduzione del numero dei parlamentari è stata considerata come una "scossa tellurica sul sistema delle Commissioni permanenti", in C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle Commissioni permanenti,* in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1/2022, p.1 (L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia,* Pisa, Plus, 2020, p. 138);

[59] La legge di revisione costituzionale n. 1/2020 «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», rappresenta un tentativo ulteriore di porre mano alla Costituzione, dopo il fallimento del referendum costituzionale del 2016. La riforma prevede una revisione limitata agli artt. 56, 57, 59 Cost. al fine di ridurre il numero dei parlamentari per un taglio complessivo del 36,5%, in C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare*, *Rivista Trimestrale in Scienza dell'Amministrazione 1/2022,* p. 1.;

[60] Doc. A.S. II n. 38, XVII Legislatura;

Specificamente, un aspetto su cui i regolamenti parlamentari differiscono in maniera significativa riguarda uno degli snodi cruciali del Parlamento nella sua versione inedita: le Commissioni permanenti competenti per materia[61].

Al Senato, invero, il nuovo regolamento – al fine di adeguarsi al minor numero di senatori – ha ridotto il numero delle Commissioni permanenti, che da 14 sono passate a 10, con diversi accorpamenti nelle competenze.

Alla Camera, invece, il numero delle Commissioni permanenti è rimasto inalterato.

L'ipotesi di lasciare alla Camera 14 Commissioni, a fronte dei mutamenti avvenuti nell'altro ramo del Parlamento, potrebbe favorire l'emersione di alcune criticità[62], che la presente ricerca si prefigge il compito di porre in evidenza.

Scopo del presente contributo sarà, inoltre, quello di favorire una riflessione su possibili interventi di riforma volti a risolvere le problematicità che potrebbero emergere, ed in generale è volto ad analizzare possibili modifiche del regolamento della Camera che siano mirate a valorizzare il ruolo delle Commissioni nel processo legislativo[63].

La questione relativa al sistema delle Commissioni parlamentari risulta, infatti, particolarmente rilevante, dal momento che esse rappresentano collegi fondamentali nell'esercizio della funzione legislativa, come previsto dallo stesso art. 72 della Costituzione, e l'ordinamento italiano attende una revisione di tale sistema ormai da tempo. Infatti, la struttura delle competenze delle Commissioni permanenti delle due Camere risale al 1987. Successivamente a tale data, l'unico intervento significativo apportato è avvenuto in coincidenza dell'introduzione delle Commissioni competenti sulle questioni relative all'Unione Europea (rispettivamente nel 1996 alla Camera e nel 2003 al Senato)[64].

Pertanto, nell'ambito di una necessaria riforma dei regolamenti parlamentari, (possibilmente definita in modo coordinato tra Camera e Senato), sarà auspicabile rideterminare la struttura e le funzioni delle Commissioni parlamentari.

---

[61] L. BARTOLUCCI, *Le nuove Camere alla sfida delle "asimmetrie" su gruppi e Commissioni parlamentari*, Policy Brief n. 25/2022, p.1.;

[62] M. PANDOLFELLI, *Quale futuro per il "sistema delle Commissioni permanenti" (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. p. 81;

[63] «Il vero tema di fondo è il tentativo di rivitalizzazione della rappresentanza politica generale, il quale, in questo ambito, si declina nella riaffermazione della centralità delle procedure parlamentari» così A. CARDONE, *Il "metodo" parlamentare delle riforme nella XVIII legislatura: questioni anche di merito? Quando di nuovo sotto il sole c'è meno di quello che sembra all'alba"*, in *Osservatorio sulle fonti, n. 2/2019*, p. 4;

[64] F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema, in Forum di Quaderni Costituzionali,* 3, 2020, p. 503 ss..

La riforma costituzionale sarebbe destinata ad incidere anche su un altro profilo fondamentale: i regolamenti parlamentari e, di conseguenza, sull'organizzazione e sul funzionamento del Parlamento, C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare*, cit., p. 5 ss.;

Segnatamente, la riforma dovrebbe essere accompagnata da una più ampia modifica del procedimento legislativo[65], e da una nuova strutturazione dell'attività di controllo parlamentare sul Governo[66].

Le linee guida per l'eventuale rinnovamento del sistema delle Commissioni non potranno che risentire fortemente dell'idea di Parlamento che si vorrà promuovere, nonché dal bilanciamento che si intenderà realizzare tra i criteri di proporzionalità e rappresentatività[67].

2. Le questioni da affrontare

Tra le questioni che il presente contributo intenderà affrontare, nell'ottica di un'eventuale riforma dei regolamenti parlamentari, vi sono quelle che riguardano: le dimensioni delle Commissioni (se e come vadano ridotte); in relazione a tale scelta, vi è il nodo del numero complessivo delle Commissioni, non solo di quelle monocamerali (e, in caso, se sia da determinare simmetricamente tra Camera e Senato), ma anche quello delle Commissioni bicamerali; e poi si pone il problema del regime concernente l'appartenenza alle Commissioni (unica o plurima), e l'eventuale introduzione del voto ponderato in Commissione[68].

Nel corso della XVIII legislatura sono state presentate diverse proposte di revisione; talune caratterizzate da un approccio limitato ad una riduzione aritmetica di soglie numeriche; altre da una più ampia revisione delle procedure parlamentari e della struttura interna della Camera[69]; pertanto, ai fini dell'adeguamento del sistema delle Commissioni delle due Camere al "taglio" dei parlamentari, è possibile delineare tre prospettive di cambiamento.

---

[65] Proposta di modifica del Regolamento (Modifiche al Regolamento relative ad adeguamenti conseguenti alla riduzione del numero dei deputati) presentata dalla GIUNTA PER IL REGOLAMENTO composta dal Presidente della Camera dei deputati, LORENZO FONTANA, Presidente, e dai deputati BALDELLI, BORDONALI, DEL BARBA, D'ORSO, FORNARO, IEZZI, KELANY, MADIA, NAZARIO PANO, ANGELO ROSSI, SCHULLIAN, presentata alla Presidenza della Camera il 23 novembre 2022: Nel primo «binario» di riforma sono confluiti solo gli adeguamenti correlati direttamente alla riduzione del numero dei deputati, da licenziare in tempi strettissimi; con il secondo «binario», da avviare anch'esso subito, ma con tempi di svolgimento necessariamente più lunghi, l'obiettivo è, invece, quello, più generale, dell'elaborazione di un progetto più ampio e articolato di riforma del Regolamento, che tocchi una pluralità di settori, al fine di favorire un migliore andamento dei lavori parlamentari a vantaggio dell'Istituzione e della qualità del lavoro di ciascun deputato. A.C. Doc. II N. 5;

[66] Secondo C. MASCIOTTA, "una riforma ampia e radicale va perseguita partendo dalla considerazione che, come alcuni hanno sostenuto, il sistema delle Commissioni Permanenti costituisca anche in questo frangente uno "snodo chiave" dell'organizzazione e delle procedure parlamentari sulla base dell'importanza del predetto sistema". Così C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare*. cit. p. 82;

[67] "Infatti, visti i nuovi "numeri", trovare un equilibrio tra i due criteri non è affatto semplice: infatti, se l'obiettivo sarà disincentivare possibili comportamenti ostruzionistici in Commissione, garantendo la maggioranza all'interno dell'organo, il principio della proporzionalità dovrà prevalere sulla rappresentatività; se, invece, si vorrà assicurare una rappresentanza dei gruppi minoritari, allora si farà premio sul criterio della rappresentatività. (S.. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020, p. 7-8), in C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare* cit., p. 8-9. Sul punto, anche C. FASONE, in Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, 1/2022, "*Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti",* p. 6 ss.;

[68] C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle Commissioni permanenti,* cit., p. 9;

[69] Dal punto di vista contenutistico, in dottrina si opera una differenziazione a seconda della "qualità" dell'intervento sui regolamenti parlamentari. In particolare, si distingue un'attività "apparentemente" manutentiva, ovvero di apparente adeguamento aritmetico, da interventi che richiedono una rimodulazione profonda del trinomio funzionalità - rappresentatività – proporzionalità, oltre a modifiche di ampio raggio non direttamente conseguenti alla

Una prospettiva "minimale", che muove da una sorta di cd. "opzione zero", prevederebbe una "mancata modifica" dei regolamenti parlamentari e delle norme che presidiano il funzionamento delle Commissioni. Secondo tale visione, gli attuali assetti organizzativi rimarrebbero immutati, ma si confronterebbero con un numero di parlamentari ridotto di oltre un terzo.

Vi è poi una prospettiva intermedia, per cui si introdurrebbero innovazioni "chirurgiche" e puntuali nel corpo dei regolamenti, prevedendo modifiche, per esempio, del numero complessivo delle Commissioni permanenti monocamerali e bicamerali, mediante accorpamenti e soppressioni, ma senza che ciò abbia implicazioni sulle modalità di funzionamento di tali organi e sulle procedure concernenti i loro rapporti reciproci e quelli con l'Assemblea.

Infine, si potrebbero prospettare delle modifiche ad ampio spettro alla struttura delle Commissioni, eventualmente anche ri-valorizzando il ruolo delle Commissioni speciali ed istituendo un sistema di Commissioni specializzate per il controllo parlamentare[70] (cd. "prospettiva radicale").

2.1. Le proposte di modifica delle Commissioni: la prospettiva "minimale"

Risulta opportuno, *in primis,* valutare brevemente il caso in cui la riduzione del numero dei parlamentari non sia accompagnata da alcuna riforma dei regolamenti relativamente al sistema delle Commissioni permanenti.

La prospettiva minimale muove dal presupposto secondo cui il numero di parlamentari sarebbe una «variabile indipendente della statica e della dinamica parlamentare[71]».

Di conseguenza, sarebbe il nuovo numero complessivo di parlamentari, elettivi e non, a doversi adeguare alle "infrastrutture" e alle procedure parlamentari preesistenti senza assurgere, invece, a motore del cambiamento[72].

In base a questo scenario, le Commissioni permanenti sarebbero composte (*rectius*, rimarrebbero composte) alla Camera da 26-30 componenti, mentre al Senato da 18-20 membri.

L'immutata articolazione del numero delle Commissioni, alla Camera, potrebbe condurre a dei problemi di rappresentatività dei Gruppi di minore consistenza, laddove non venisse modificato il regolamento (Art. 19 co. 3) relativamente alle norme che disciplinano i limiti alla rappresentanza dei Gruppi all'interno delle Commissioni stesse (tema, questo, che verrà trattato in modo più approfondito nel successivo par. 3).

---

riduzione del numero dei parlamentari, C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare*. cit., p. 15.

[70] C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle Commissioni permanenti,* cit., p. 11.

[71] S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p. 5 ss.;

[72] Tra le quali si segnala la proposta del deputato Baldelli e quella del deputato Crippa. Quest'ultima è una proposta minimale, che si limita quasi esclusivamente all'adeguamento dei *quorum* per l'attivazione di procedure, oltre all'accorpamento tra Commissioni permanenti, e prevedeva alcuni elementi per disincentivare la mobilità parlamentare (es. la decadenza dall'incarico in seno all'Ufficio di Presidenza per Vicepresidenti e Segretari di Assemblea che cambiassero gruppo di loro iniziativa), A.C., Doc. II, n. 24;

Non sembrano porsi, in tale prospettiva, questioni particolari relativamente al carico di lavoro dei parlamentari, dal momento che al Senato, prima della riforma del regolamento del 2022, le Commissioni erano 14, ed i Senatori 315.

Tuttavia, oltre agli accennati problemi inerenti alla rappresentanza dei Gruppi, un'asimmetria nel numero e nella composizione delle Commissioni nelle due Camere del Parlamento potrebbe portare criticità per quanto riguarda la qualità della deliberazione del procedimento legislativo[73], dal momento che sarebbero inevitabilmente diverse le modalità dei lavori e le competenze delle Commissioni tra Camera e Senato (anche su questo punto, si tornerà in seguito).

2.2. La prospettiva "intermedia"

Una seconda prospettiva di riforma dei regolamenti parlamentari contemplerebbe, a differenza dell'"opzione zero", l'adeguamento delle Commissioni alla riduzione del numero dei parlamentari.

La prospettiva intermedia, dunque, prevederebbe la possibilità di interventi mirati sui regolamenti parlamentari e sulle leggi istitutive delle Commissioni bicamerali, per esempio mediante accorpamenti e abolizioni di alcune Commissioni, nonché 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[74].

Diverse sono le valutazioni da svolgere a riguardo.

---

[73] C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle Commissioni permanenti,* cit., p. 12 ss.

[74] Si segnalano due 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 iniziativa dei deputati Giorgis, Serracchiani, Fiano e Ceccanti e presentata il 28 giugno 2021, e 24, e quella di iniziativa dei deputati Crippa, Dieni, Invidia, Palmisano, Saitta e Tripodi e presentata il 5 agosto 2021, le quali prevedono 10 Commissioni permanenti, con ripartizione simile delle competenze. Nello specifico, 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 è stata presa una precisa posizione in proposito: nella nota inserita all'art. 22 reg. Cam. nel testo 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.

Secondo un'altra linea di pensiero, in via ulteriore potrebbe contemplarsi l'idea di unificare le Commissioni Affari esteri con quelle per le Politiche dell'Unione Europea (considerando che già la III Commissione Camera è denominata Commissione Affari esteri e comunitari). Secondo F. Neri, un assetto del genere sarebbe idoneo, peraltro, a rafforzare il ruolo di indirizzo e controllo dei due rami del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo in sede di Consiglio (in particolare durante la fase ascendente). F. Neri, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema,* cit., p. 508 ss.;

Per esempio, considerata anche la differente composizione dei due rami del Parlamento, è opportuno chiedersi se il numero e le competenze delle Commissioni siano da prevedere come simmetriche tra la Camera e il Senato, oppure no[75].

Se è vero che non sussiste un obbligo in tale senso, sarebbe auspicabile che venisse in ogni caso garantita una forma di simmetria, allo scopo di facilitare il coordinamento tra le due Camere in un contesto di bicameralismo paritario[76].

Un accorpamento delle Commissioni permanenti, con contestuale riduzione a 9 in entrambe le Camere, permetterebbe il mantenimento dei precedenti numeri, e potrebbe favorire una maggior razionalizzazione delle competenze[77].

Tale soluzione porterebbe ad una maggiore funzionalità dell'organo parlamentare, così come ad una sua più marcata centralità nella forma di governo[78]. Nondimeno, con tale soluzione verrebbe attenuata la problematica della rappresentanza dei Gruppi minori all'interno delle Commissioni.

Vi sono poi ulteriori sfumature delle proposte avanzate.

Innanzitutto, potrebbe non essere prescritto che tutte le Commissioni abbiano lo stesso numero di parlamentari.

A titolo esemplificativo, la proposta di 9 Commissioni[79] potrebbe essere integrata da un numero di componenti maggiore nelle Commissioni competenti rispettivamente per gli Affari costituzionali, Politiche europee e Bilancio (ossia quelle in cui il carico dei lavori è evidentemente maggiore).

In aggiunta, si potrebbe istituire in entrambe le Camere un Comitato per la valutazione delle Politiche Pubbliche (prendendo magari come riferimento quello per la legislazione) sul modello dell'esperienza francese, con funzioni specificate[80].

In particolare, i Comitati in questione sarebbero formati da parlamentari che già fanno parte delle predette Commissioni, e quindi non entrerebbero nel conteggio delle Commissioni medesime; al tempo stesso, l'individuazione dei parlamentari potrebbe avvenire tra i

---

[75] Ad avviso di L. CIAURRO, invece, "la soluzione ottimale sarebbe piuttosto la contrazione a 9 Commissioni permanenti in entrambi i rami del Parlamento; contrazione che permetterebbe il sostanziale mantenimento dei numeri (precedenti)", in *"Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari" - Quaderni Costituzionali*, 14 settembre 2020, p. 363;

[76] Secondo V. Di Porto, questa soluzione sarebbe ottimale anche perché sarebbe in continuità con la prassi delle riunioni congiunte tra le Commissioni dei due rami del Parlamento (come sul DEF). V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari, in Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione 1/2022*, p. 16-17.

L'ipotesi per cui l'assetto delle Commissioni permanenti non può divergere tra i due rami del Parlamento sembra essere largamente condivisa. Il relatore Baldelli prospettava l'ipotesi che l'adeguamento del sistema delle Commissioni permanenti fosse effettuato in una seconda fase. Effettivamente, nel testo a fronte tra le norme vigenti e le ipotesi di modifica, in relazione all'art. 22, che enumera le Commissioni permanenti, compare la seguente nota: «Eventuali accorpamenti (che potrebbero riguardare le Commissioni i cui ambiti di competenza sono contigui) potrebbero essere definiti in raccordo con la Giunta del Senato al fine di garantire una tendenziale specularità delle Commissioni permanenti dei due rami del Parlamento». Giunta per il Regolamento, AC, 17 febbraio 2022, p. 16;

[77] Così, ex plurimis, C. TUCCIARELLI, in *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?, in Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* 1/2022, p. 18;

[78] C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare*, cit., p. 90 ss.;

[79] C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare*. cit., p. 92 ss.;

[80] M. PANDOLFELLI, *Quale futuro per il "sistema delle Commissioni permanenti"* (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?, cit. p. 92;

componenti delle Commissioni per gli Affari Costituzionali e Bilancio (a giustificazione del possibile aumento dei loro componenti)[81].

Infine, bisogna sottolineare che la riforma costituzionale, se da un lato inviterebbe ad una modificazione dell'assetto delle Commissioni permanenti, dall'altro renderebbe necessaria anche una riforma delle Commissioni bicamerali, che dovrebbero anch'esse vedere una riduzione di numero, considerata la maggiore difficoltà nel lavoro a causa della riduzione del numero dei parlamentari, peraltro verosimilmente impegnati maggiormente sia in Assemblea che in Commissione.

È opportuno segnalare come, logicamente, l'accorpamento di competenze di diverse Commissioni dovrebbe combinare ambiti omogenei o tra loro integrabili.

Inoltre, non si dovrebbe trascurare, nell'ottica di una diminuzione del numero del loro numero, il carico delle attività delle singole Commissioni. La riduzione, infatti, non dovrebbe vanificare i lavori delle Commissioni quali sede specializzata per gli approfondimenti di merito, laddove l'Assemblea costituisce, invece, la sede principale del confronto politico: invero, un eccessivo allargamento delle competenze di una Commissione pregiudicherebbe la specializzazione e la possibilità di approfondire i contenuti di merito tra le forze politiche[82].

Non si può negare che una riformulazione del numero e delle competenze delle Commissioni permanenti è destinata a riguardare la speditezza dei procedimenti, in *primis* quello legislativo (si pensi ai conflitti di competenza tra Commissioni), ma anche le modalità di articolazione – se non anche le priorità – degli interessi coinvolti dalle iniziative parlamentari: infatti, l'assegnazione dei progetti di legge a una Commissione in sede primaria, anziché a un'altra, condiziona significativamente le fasi successive dell'*iter* legislativo.

È peraltro prevedibile che, in relazione al numero ridotto dei parlamentari, l'istituzione di Commissioni speciali potrà incontrare maggiori resistenze da parte dei Gruppi minori, messi alle strette dalla possibilità di partecipare ai lavori in più organi contemporaneamente.

E' evidente, in ogni caso, che la questione riguardante le dimensioni e l'articolazione delle competenze tra Commissioni permanenti è una scelta politica di assoluta rilevanza, giacché un'eventuale modifica inciderà non solo sulla specializzazione delle conoscenze all'interno delle Commissioni, ma anche sull'attività di controllo dell'Esecutivo che esse dovrebbero esercitare[83].

2.3. La prospettiva radicale

Se quelli appena illustrati possono essere letti come interventi di manutenzione della struttura delle Commissioni permanenti e della organizzazione delle loro attività, la riforma costituzionale potrebbe anche aprire la strada ad una riforma complessiva del sistema delle

[81]M. PANDOLFELLI, *Quale futuro per il "sistema delle Commissioni permanenti"* (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?, cit., p. 93;

[82]Se da un lato l'accorpamento di alcune Commissioni garantirebbe una più congrua composizione numerica all'interno delle stesse, dall'altro si assisterebbe, inevitabilmente, anche ad una significativa crescita del carico di lavoro per i singoli membri. Secondo F. Neri, a fronte di questo scenario, vi è il rischio che le Commissioni possano perdere il ruolo centrale nello svolgimento dei lavori parlamentari, ma anche che venga pregiudicata l'attività di controllo verso il Governo da parte delle opposizioni e delle minoranze. Così F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema,* cit. p. 505 ss.;

[83] C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle Commissioni permanenti,* cit, p. 15;

Commissioni verso prospettive più radicali di trasformazione, alla luce della progressiva marginalizzazione del Parlamento e dei suoi modelli organizzativi tradizionali[84].

Il Parlamento italiano, come la maggioranza dei Parlamenti europei, sembra (ormai da molto tempo) in affanno nell'esercizio della funzione legislativa, a discapito di un'attività normativa dell'Esecutivo sempre più pervasiva e vincolante.

Alcune proposte avanzate per la modificazione dei regolamenti parlamentari[85] hanno sollecitato la riflessione su un Comitato parlamentare "unico" di controllo ovvero per la qualità e la valutazione delle politiche pubbliche. Si tratterebbe di una sorta di Commissione bicamerale, che trarrebbe ispirazione dall'omonimo Comitato istituito presso il Parlamento francese con la riforma dell'art. 24 della Costituzione nel 2008[86].

Tuttavia, i risultati conseguiti dall'esperienza d'Oltralpe potrebbero condurre a ritenere maggiormente opportuno, invece, investire su numerose e piccole Commissioni di "controllo", sul modello dei *select committees* britannici[87].

Sempre con riferimento ad un ordinamento diverso da quello italiano, si potrebbe valutare l'esperienza del Parlamento europeo circa l'individuazione delle Commissioni e delle loro competenze**.**

Al Parlamento europeo, il numero e le attribuzioni delle Commissioni permanenti sono definiti all'inizio di legislatura dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi con una decisione allegata al Regolamento, ed è prevista anche la possibilità di revisioni durante la legislatura.

Tale struttura garantisce una certa elasticità al sistema: se replicato nel contesto parlamentare italiano, questo sistema potrebbe consentire di tenere conto nel tempo, senza necessità di modifiche regolamentari, ad esempio di mutamenti nel numero e nelle attribuzioni dei Ministeri, nonché di distribuire le competenze con un maggior grado di specificità (considerando anche le rilevanti attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministri senza portafoglio)[88].

---

[84] C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle Commissioni permanenti,* cit., p. 21;

[85] Si vedano, ad es., A.C., doc. II, n. 23, XVII leg.; A.C. doc. II, n. 11, XVIII leg.;

[86] In Francia, con la riforma della costituzione del 2008, le Commissioni permanenti sono state ricostituite (anche se in numero ridotto e con forse troppi componenti), prevedendo alcune tutele significative per il loro lavoro (ad esempio per la procedura ordinaria l'esame in Assemblea non può iniziare prima di sei settimane dall'assegnazione in referente ad una Commissione); cfr C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*. cit, p. 84;

[87] Tale maggiore valorizzazione del controllo in Commissione dovrebbe essere opportunamente accompagnata anche dalla garanzia di una maggiore apertura delle nuove Commissioni permanenti alla società civile. Invero, in seguito al taglio dei parlamentari, tale esigenza risulta ancora più stringente a fronte di un Parlamento meno rappresentativo. C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle Commissioni permanenti*, cit., p. 22;

[88] Si potrebbe quindi riflettere, nel caso del Parlamento italiano, su una soluzione che preveda per ciascuna Camera la definizione in sede regolamentare di un numero massimo di Commissioni che garantisca il bilanciamento tra principio di proporzionalità e principio di rappresentatività e che si ponga, dunque, come un argine a decisioni estemporanee volte a moltiplicare le sedi; inoltre, si potrebbe prevedere che la loro specifica istituzione e le loro competenze, entro il predetto numero massimo, siano ad esempio determinate ad inizio legislatura (e poi nel corso di essa se del caso modificate) sulla base di uno schema predisposto per ciascuna Camera dal Presidente, previa consultazione con il Presidente dell'altro ramo, e successivamente sottoposto all'approvazione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi e poi comunicato all'Assemblea. C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare*. cit., p. 89

Invero, se le Commissioni rappresentano "la spina dorsale" dei Parlamenti[89], è allora possibile che esse vengano profondamente modificate nei loro assetti portanti, a seguito di una riforma che ha visto ridurre le loro dimensioni di oltre un terzo.

Secondo la prospettiva "radicale", dunque, per cercare di fronteggiare le trasformazioni del contesto politico-istituzionale italiano degli ultimi decenni (si pensi alla crescita esponenziale dell'attività normativa del Governo, all'incapacità del Parlamento di presidiare il procedimento legislativo, solo per citare alcuni esempi), non sarebbe sufficiente adeguare, riducendolo, il numero di Commissioni dotate di funzioni "legislative", e favorire un maggiore coordinamento delle attività tra le due Camere. Ma si dovrebbe operare 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 ambiti di competenza tra le due Camere (e di cui si potrebbero promuovere convocazioni congiunte, o, eventualmente 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[90].

Per favorire la corrispondenza tra Commissioni parlamentari e Ministeri, le competenze di ciascuna Commissione verrebbero determinate (oltre che adeguate nel tempo) comprendendo le competenze dei Ministeri che trattino materie in qualche misura correlate tra loro[91].

Secondo questa prospettiva di modifica, in una fase storica caratterizzata da una vita politica e parlamentare "radicalizzata" e da un processo legislativo decisamente caotico, la

---

[89] C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle Commissioni permanenti,* cit., p. 24;

[90] C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle Commissioni permanenti,* cit., p. 25;

In questo senso si può leggere la proposta del deputato Rosato il quale ha avanzato la proposta di modificare l'art-16-ter del r.C. per istituire un "Comitato per il controllo parlamentare"; A.C. Doc. II. n. 1. del 14 ottobre 2022;

[91] Eventualmente con l'integrazione poi delle competenze complete di uno o più Ministri senza portafoglio e con il limite di tre Ministeri per Commissione. La proposta è quella di costituire 9 Commissioni: Commissione affari costituzionali e del Presidente del Consiglio dei Ministri, ordinamento e sicurezza della Repubblica, affari interni (corrispondente alle competenze del Presidente del Consiglio di direzione della politica generale del Governo comprensive di quelle sulla sicurezza della Repubblica e con esclusione di altre attribuite a sottosegretari della Presidenza del Consiglio o a Ministri senza portafoglio; alle competenze del Ministero dell'interno e del Ministro degli Affari regionali e delle autonomie); Commissione giustizia (Ministero della Giustizia); Commissione Esteri, politiche dell'UE e Difesa (Ministeri degli Esteri e Difesa; Affari europei); Commissione Economia e Finanze (Ministero dell'Economia e delle finanze; Coordinamento della politica economica, Sud e coesione sociale); Commissione Attività produttive (Ministeri dello Sviluppo economico, delle politiche agricole e forestali, del turismo; Informazione e editoria); Commissione Cultura, istruzione, ricerca (Ministeri della Cultura, dell'Istruzione, dell'Università e delle ricerca scientifica, Sport); Commissione Transizione ecologica e Infrastrutture e Mobilità sostenibili (Ministeri omonimi); Commissione Lavoro pubblico e privato, innovazione tecnologica e transizione digitale (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Innovazione tecnologica e transizione digitale, Pubblica Amministrazione. Le competenze su innovazione e transizione digitale potrebbero essere ovviamente accorpate anche con quelle della Commissione attività produttive, è da valutare al riguardo l'eventuale sovraccarico di lavoro); Commissione Affari sociali e salute (Ministero della salute, Pari opportunità e famiglia, Politiche giovanili – e tossicodipendenze – Disabilità), M. PANDOLFELLI, *Quale futuro per il "sistema delle Commissioni permanenti"* (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?, cit., p. 90;

possibilità che la Presidenza di una Commissione abbia interlocutori limitati e stabili, e che ogni Ministro abbia, a sua volta, un unico interlocutore parlamentare, può facilitare i lavori[92].

Questa proposta si riallaccia ad un tema di fondo, esposto in precedenza: quello relativo ad una possibile convergenza tra Camera e Senato per l'individuazione in modo coeso delle Commissioni e delle loro competenze: infatti, due Commissioni che constano di analoghe competenze e che quindi hanno come interlocutore lo stesso Ministro, oltre a rendere più incisiva l'opera di semplificazione organizzativa e di relazioni del lavoro parlamentare e dell'attività di Governo, si pongono, insieme, come un interlocutore più "consistente" rispetto all'Esecutivo, e quindi possono esercitare un potere di indirizzo ancora più efficace.

Inoltre, in un siffatto sistema, le due Commissioni possono svolgere più facilmente attività istruttorie e conoscitive coordinate, finalizzate sia all'attività di controllo che all'attività legislativa; in generale, possono collaborare e coordinarsi più facilmente (le Commissioni più facilmente possono fare "sistema")[93].

Quale profilo critico, si può rilevare che, nonostante tale prospettiva auspichi una tendenziale corrispondenza tra Commissioni permanenti e Ministeri con portafoglio (almeno), tale corrispondenza, oltre a non sussistere attualmente[94], con un'eventuale riduzione del numero delle Commissioni sarà ancora più difficile da realizzare[95].

3. Questioni sulla rappresentatività e proporzionalità delle "nuove" Commissioni

Alla Camera, la riduzione dei componenti delle Commissioni, conseguentemente alla riduzione del numero dei parlamentari, potrebbe far emergere, come anticipato in precedenza, problemi legati alla rappresentatività dei Gruppi in sede di Commissione[96].

---

[92] M. PANDOLFELLI, *Quale futuro per il "sistema delle Commissioni permanenti"* (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?, cit., p. 91;

[93] C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare*. cit., p. 91;

[94] In *primis*, si tenga in considerazione il riordino delle competenze ministeriali tramite il decreto legislativo n. 300 del 1999, con cui sono stati istituiti quattordici Ministeri ai quali non corrisponde uno speculare riparto delle competenze delle Commissioni permanenti delle due Camere. In tal senso, ad esempio, rispetto all'unione tra il Ministero delle finanze e il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, continua a sussistere nei due rami del Parlamento la separazione fra le Commissioni Bilancio e le Commissioni Finanze. In secondo luogo, si tenga in conto la riforma del titolo V, realizzata con la legge costituzionale n.3 del 2001, rispetto alla quale non è seguito alcun intervento volto a rendere coerente l'assetto delle Commissioni permanenti al nuovo riordino delle competenze dello Stato. L'auspicio è che la riduzione dei parlamentari possa rappresentare quell'impulso decisivo per condurre il sistema delle Commissioni ad una sostanziale riforma, che non si limiti alle sole permanenti ma si estenda anche alle bicamerali, speciali e di inchiesta. F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema,* cit., p. 506 ss.

[95] Con riguardo al mancato adeguamento del sistema delle Commissioni permanenti al nuovo riparto ministeriale, l'assenza di specularità rispetto ai Ministeri potrebbe essere compensata attraverso la valorizzazione delle sedi bicamerali. Più in generale, la revisione che dovrebbe investire il sistema delle Commissioni non dovrebbe circoscriversi a quelle permanenti, ma estendersi con maggiore ampiezza alle bicamerali, così come alle speciali e a quelle di inchiesta. Così F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, cit, p. 507 ss. e anche M. PANDOLFELLI, *Quale futuro per il "sistema delle Commissioni permanenti"* (e per il Parlamento) dopo la riduzione del numero dei parlamentari?, cit., p. 90;

[96] In altri termini, potrebbero crearsi dinamiche per cui si vengano a costituire organi collegiali ristretti aventi una composizione non proporzionale a quella dell'Assemblea, "tale da attribuire loro una soggettività in un certo senso diversa ed autonoma rispetto a quella del plenum", così F. SICURO*, Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica, in Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, p. 618 ss.;

Invero, considerato che ai sensi dell'art. 19 co. 3 r.C., "Un deputato non può far parte di più di una Commissione", alcune forze di minoranza potrebbero non essere presenti in tutte le Commissioni, con significative ripercussioni proprio sul piano della rappresentatività[97].

Il mancato adeguamento di tale disposizione alla riduzione dei parlamentari costituisce una delle maggiori critiche mosse alla riforma costituzionale, insieme alla problematica della partecipazione dei Gruppi minoritari all'istruttoria legislativa[98].

Appare significativo sottolineare come tale problematicità non si manifesta, invece, al Senato; infatti, l'art. 21 r.S. co. 2 prevede che "I Gruppi composti da un numero di Senatori inferiore a quello delle Commissioni sono autorizzati a designare uno stesso Senatore in tre Commissioni in modo da essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni".

La soluzione che permetterebbe ad un deputato di appartenere a più Commissioni consentirebbe di non intervenire né sulla numerosità, né sul numero delle Commissioni, ma renderebbe necessaria un'attenta programmazione dei lavori, al fine di minimizzare i casi di sovrapposizione tra gli impegni dei commissari che fanno parte di più organi che vengano convocati contemporaneamente.

Tale proposta potrebbe essere seguita da opportuni accorgimenti, come ad esempio l'impossibilità di far parte di più di una Commissione se si appartiene ad una "Commissione filtro", o se il deputato è anche componente di una Giunta[99].

L'attuazione di tali modifiche porterebbe all'apertura di alcuni possibili scenari.

Ad esempio, potrebbe verificarsi la circostanza per cui una Commissione chiamata ad esprimere un parere su un provvedimento esaminato da un'altra condivida Commissari con questa.

Nell'eventualità in cui questo scenario dovesse verificarsi, si potrebbe prevedere l'inserimento di alcune disposizioni volte a non pregiudicare i lavori parlamentari, come ad esempio evitare che i Presidenti vengano assegnati ad altre Commissioni oltre a quelle da loro presiedute, in ragione della maggior mole di lavoro spettante al Presidente di Commissione[100].

Al tempo stesso, la questione del ridimensionamento della composizione delle Commissioni non incide esclusivamente sulla rappresentatività dei gruppi, ma anche sulla qualità e sull'organizzazione dei lavori parlamentari.

---

[97] Sul punto, appare interessante un'osservazione di F. Sicuro, secondo il quale "si potrebbe non solo istituire un vero e proprio "statuto dell'opposizione", ma anche, forse più realisticamente, assegnare ad esponenti di forze politiche minoritarie determinate funzioni politicamente rilevanti. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla possibilità di riservare, all'interno di un Parlamento numericamente ridotto, la presidenza di Commissioni, soprattutto d'inchiesta e di controllo, ad esponenti dei suddetti gruppi politici minoritari. (anche se tale soluzione, richiedendo una sostanziale convergenza tra maggioranza ed opposizione, incontra importanti difficoltà di realizzazione". F. Sicuro, *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica,,* cit., p. 630 ss.;

[98] C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare,* cit., p. 16.

[99] S. BARGIACCHI, *Brevi note sul possibile ruolo dei Presidenti di Commissione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 489 ss.;

[100] S. BARGIACCHI, *Le Commissioni parlamentari e i loro Presidenti. Continuità ed evoluzioni alla luce delle prospettive di riforma in conseguenza della legge costituzionale 1/2020*- in Federalismi* n. 11/2021, p. 28.

Infatti, se è vero che i regolamenti di Camera e Senato prevedano un divieto per sedute concomitanti tra Assemblea, e rispettive Commissioni (art.30, comma 5, r.C.; art.53, comma 2, r.S.), non è altresì vietata la sovrapposizione temporale per le sedute di quest'ultime[101].

La questione del *deficit* di rappresentatività ha determinato, da parte di commentatori e di parlamentari di diversi Gruppi, lo studio di ulteriori ipotesi di soluzione, tenendo conto del necessario bilanciamento dei principi di proporzionalità e di rappresentatività.

In particolare, le proposte di modifica del regolamento della Camera riguarderebbero (oltre al citato superamento del principio di appartenenza esclusiva di un parlamentare ad una Commissione, già prevista dal Regolamento del Senato, ed alla possibilità di prevedere Commissioni di diversa numerosità); l'eventuale introduzione del c.d. voto ponderato e l'integrazione nelle Commissioni di esperti e rappresentanti della società civile[102].

Una questione che la riduzione dei componenti delle Commissioni solleva è quella che concerne il regime delle sostituzioni e, più in generale, il coordinamento dei tempi dei lavori dei parlamentari tra i vari organi ai quali partecipano[103].

Fra le ipotesi di cui si è discusso in dottrina, una sarebbe quella di consentire, nel quadro dell'adeguamento dei regolamenti alla riforma costituzionale, il voto ponderato in Commissione[104], dove il voto di un parlamentare "peserebbe" in relazione alla dimensione del rispettivo Gruppo.

Questa soluzione sarebbe volta a garantire il criterio della proporzionalità nelle votazioni, anche se non appare comunque priva di criticità; infatti, oltre a non risolvere, per il parlamentare, il problema di come gestire potenziali riunioni concomitanti tra due (o più) Commissioni di cui è contemporaneamente membro, il voto ponderato potrebbe porsi in contrasto con il principio del libero mandato di cui all'art. 67 della Costituzione e con l'idea che il parlamentare rappresenta la Nazione, dal momento che il "delegato" del gruppo in sede di Commissione sarebbe chiamato ad esprimere l'orientamento prevalente del gruppo cui appartiene (con procedure che che verosimilmente cambierebbero da gruppo a gruppo)[105].

Occorre infatti domandarsi cosa potrebbe accadere nel caso in cui il commissario "delegato" esprimesse un voto contrario a quello del proprio gruppo, oppure se il gruppo fosse chiamato ad esprimersi necessariamente in modo univoco.

Oltre a questa soluzione, piuttosto controversa, potrebbe esserne esplorata un'altra, ossia prevedere l'appartenenza del parlamentare come membro a pieno titolo di una o due Commissioni, e come membro in qualità di sostituto di altrettante Commissioni, in base ad

---

[101] La questione della sovrapposizione sarebbe ulteriormente aggravata nel caso in cui deputati e senatori appartenessero, in aggiunta, anche ad altri organismi parlamentari, quali Giunte, Comitati, Commissioni speciali, Commissioni bicamerali, Commissioni consultive e delegazioni parlamentari.

[102] Secondo F. Sicuro, in vista di una effettiva «palingenesi» del procedimento legislativo sarebbe auspicabile prevedere l'intervento di formazioni sociali e di esperti proprio all'interno della fase istruttoria che si svolge in Commissione, secondo principi di trasparenza e pubblicità da istituire. F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica,* cit., p. 648 ss.;

[103] C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare*. cit., p. 17;

[104] S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit, p. 10-11;

[105] F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica,* cit., p. 614 ss.;

un sistema secondo il quale le Commissioni permanenti sarebbero graduate per importanza[106], in base alle funzioni loro assegnate e al ruolo che svolgono nelle procedure[107].

4. Conclusioni

Premesso che sono state avanzate ulteriori proposte di modifica del sistema delle Commissioni (in particolare sull'intero sistema delle Commissioni bicamerali, anche se proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, specialmente quello della Camera, riguardano anche possibili mutamenti delle sedi cui vengono assegnati i disegni di legge, sulla falsariga di quanto avviene al Senato), quelle illustrate in questa sede sono accompagnate da una riflessione comune, ossia che la riforma costituzionale che ha portato al taglio dei parlamentari sembra (e dovrebbe) porsi come una grande occasione per ridare slancio alla funzione legislativa del Parlamento, evidentemente sacrificata, negli ultimi decenni, a favore di un'attività normativa dell'Esecutivo sempre più pervasiva e ancorata all'argomento dell'urgenza e dell'emergenzialità. L'esasperato ricorso allo strumento del decreto-legge non può che esserne la cartina di tornasole.

Alla luce delle considerazioni svolte, dunque, si rende necessaria, e non procrastinabile, una revisione organica dei regolamenti parlamentari (in particolare quello della Camera); invero, la mera riduzione del numero dei parlamentari non può essere sufficiente per garantire maggiore razionalizzazione organizzativa ed efficienza delle procedure delle Camere[108].

Pertanto, l'auspicata riforma dei regolamenti parlamentari dovrebbe essere finalizzata a ridurre le asimmetrie procedurali tra Camera e Senato mediante interventi coordinati, a partire dal momento della attività istruttoria, soprattutto nell'ambito del procedimento legislativo, e dovrebbe altresì essere operato necessariamente un nuovo bilanciamento tra le istanze di funzionalità, rappresentatività e proporzionalità[109], con l'ulteriore fine di rendere l'esercizio collettivo delle funzioni legislative maggiormente fedele al dettato dell'art. 70 Cost.

Inoltre, l'attività di adeguamento dei regolamenti parlamentari non potrà trascurare l'aumento della selettività in entrata (quale conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari) combinata con l'attuale sistema elettorale, prestando particolare attenzione alle istanze di partecipazione procedurale delle minoranze, per scongiurare i rischi legati alla rappresentatività di cui si è accennato.

Evidentemente, una rivitalizzazione della centralità del Parlamento nella forma di governo (perseguito dai redattori della riforma costituzionale[110]) potrà essere conseguita soltanto con

[106] E' pur vero che una simile graduazione nell'importanza delle Commissioni già esiste: le Commissioni Bilancio, le Commissione affari costituzionali e le Commissioni Affari esteri (e, sotto certi aspetti, 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. C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare*, cit., p. 18;

[107] Il problema di questa proposta, tuttavia, emerge quando le Commissioni operano in sede legislativa/deliberante o redigente. Infatti, in tal caso, la distinzione tra Commissioni più o meno importanti viene meno dal momento che tutte hanno il potere di approvare leggi.

[108] C. MASCIOTTA, *L'impatto sulla riforma costituzionale sulle procedure parlamentare*. cit., p. 33-34;

[109] F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema,* cit., p. 508. ss.;

[110] Ex plurimis, cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per le riforme istituzionali - La riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari - SCHEDA DI APPROFONDIMENTO, p. 5 ss.;

una riforma organica e strutturale delle norme che si pongono alla base della dialettica parlamentare.

In conclusione, dunque, la riforma costituzionale, prevedendo di fatto un Parlamento "inedito", potrebbe favorire un rilancio del sistema delle Commissioni permanenti (e quindi del Parlamento stesso) affrontando, ed auspicabilmente superando, le criticità che si sono generate nel tempo.

IL PARLAMENTO ITALIANO NEL TEMPO DELLA TECNICA: QUALE RAPPORTO TRA REGOLAMENTI PARLAMENTARI E NUOVE TECNOLOGIE DIGITALI?

di *Giuseppe Verrigno*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La pubblicità dei lavori parlamentari davanti le nuove forme di comunicazione. – 3. Il voto "a distanza" dei parlamentari. – 3.1 Il confronto sul voto "a distanza" durante la recente emergenza sanitaria. – 3.2 Verso una disciplina regolamentare del voto "a distanza"? – 4. Tecniche dell'informazione e della comunicazione e lavori parlamentari. – 4.1 Esperienze e proposte di applicazione delle *ICT* ai lavori parlamentari. – 4.2 Quali regole per le *ICT* nei lavori parlamentari? – 5. Conclusioni.

1. Premessa

La nuova stagione di riforma dei regolamenti parlamentari è tema centrale dei più recenti sviluppi costituzionali del nostro ordinamento. Questa stagione, incoraggiata dalla riduzione del numero dei parlamentari e dalla parificazione dell'elettorato attivo del Senato con quello della Camera[111], ha come sfondo le riforme costituzionali ora citate[112]. Sono molteplici le novità apportate al regolamento del Senato nel luglio 2022[113] con la modifica di 56 disposizioni e l'introduzione di 5 varie e finali e, sebbene solo di matrice meramente formale attraverso la revisione di 23 disposizioni, anche il regolamento della Camera nel novembre 2022 è stato interessato da un aggiornamento che pare costituire una base per una successiva e più robusta riforma[114].

Davanti a queste modifiche, vi è un tema di rilievo con cui il Parlamento italiano sta iniziando a confrontarsi e che non pare da escludere in questo frangente riformatore: quello del rapporto tra il funzionamento delle Camere e le nuove tecnologie digitali.

Il progresso tecnico, oggi «così rapido da divorare sé stesso»[115], si impone come fattore generale di cambiamento che non esclude nessun aspetto dell'esistente. Questi cambiamenti coinvolgono la società, sollecitando così anche le istituzioni a confrontarsi con l'affermazione e la diffusione delle tecnologie digitali[116]. Il Parlamento, in particolare, come sede

[111] Rispettivamente previste dalla legge costituzionale 21 ottobre 2020, n. 1 e dalla legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1.

[112] R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" Camere?*, in www.federalismi.it, 21 settembre 2022, pp. 2-4; L. CIAURRO, *2022: odissea nelle modifiche dei regolamenti delle camere*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/22, pp. 483-564.

[113] La riforma del regolamento del Senato è stata approvata il 27 luglio 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 5 agosto 2022, n. 182.

[114] Due in questo senso sono gli elementi da segnalare: il processo di più ampia riforma del regolamento che si è interrotto per via del mutato quadro politico e dello scioglimento anticipato delle Camere (Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati, seduta del 9 agosto 2022); ma anche l'inaugurato percorso di riforma regolamentare che ha preso avvio il 18 gennaio (Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati, seduta del 18 gennaio 2023 e del 13 aprile 2023).

[115] S. CASSESE, *Una volta il futuro era migliore. Lezioni per invertire la rotta*, Solferino, Milano, 2021, p. 16.

[116] Per una panoramica sul tema D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

rappresentativa della comunità costituzionale e con le sue plurime funzioni, è destinato naturalmente a confrontarsi con tali cambiamenti.

Pertanto, con l'inaugurata stagione di riforme regolamentari, non pare da escludere una riflessione su quale ruolo possano avere proprio i regolamenti parlamentari nel disciplinare eventualmente questo rapporto tra le Camere e i nuovi strumenti introdotti dalla rivoluzione digitale. Su questo sfondo, una riflessione che sia di prospettiva, di questo che è un rapporto che si va facendo sempre più importante, non pare possa non tenere in considerazione le influenze "interne" alle Camere ma anche quelle "esterne". In altre parole, uno sguardo al rapporto assemblee-digitale pare non possa che svilupparsi lungo due principali direttrici: una che guardi alla relazione che si instaura tra le funzioni e le attività del Parlamento e l'opinione pubblica per mezzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; una seconda che abbia a oggetto il rapporto tra le funzioni e le attività del Parlamento e i lavori parlamentari per mezzo delle nuove tecnologie digitali. Tra i tanti elementi che meriterebbero attenzione, sembra necessario mettere sul tappeto e analizzarne alcuni che, in particolare, influiscono su questi due aspetti ora citati: l'utilizzo sempre più accurato di mezzi di comunicazione digitale, come siti *Internet* e *social network*, per mettersi in contatto con il corpo sociale; l'utilizzo nei lavori parlamentari di piattaforme digitali per espletare le funzioni di rappresentanza "a distanza"; le recenti riflessioni circa l'utilizzo di strumenti digitali volti a semplificare e migliorare l'attività in aula e nelle commissioni, ma anche a innovare il procedimento legislativo, cuore dell'attività parlamentare.

2. La pubblicità dei lavori parlamentari davanti le nuove forme di comunicazione

Il rapporto tra Camere e nuove tecnologie chiama in causa il ruolo della pubblicità dei lavori parlamentari. Nel nostro ordinamento il «precetto costituzionale di pubblicità dell'azione dei pubblici poteri»[117] e, in particolare, il principio di pubblicità dei lavori parlamentari, trova disciplina agli articoli 64, comma 2, e 74, comma 3, della Costituzione: la prima di queste disposizioni, prevede la pubblicità delle sedute delle Camere come regola generale; l'articolo 74, comma 3, invece, demanda ai regolamenti parlamentari «le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni»[118]. La scelta di positivizzare tale principio apparve scontata in Assemblea Costituente, poiché non solo si trattava di un principio che fin dall'affermazione del Parlamento inglese e delle teorizzazioni della dottrina più risalente – si pensi ai seminali studi di Bentham[119] – si determinava come connaturato alle assemblee moderne, ma anche perché durante il periodo regio, con l'articolo 53 dello Statuto, era questo un principio ben nota alla cultura istituzionale italiana[120].

---

[117] A. MELONCELLI, *Pubblicità (dir. pubbl.)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Giuffré, Milano, 1988, p. 24.

[118] A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 64-69*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1986, pp. 1-6; L. GIANNITTI – C. D'ANDREA, *Art. 64*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006, pp. 1221-1248.

[119] J. BENTHAM, *La tattica parlamentare. Note* (1843), in A. BRUNIALTI (a cura di), *Biblioteca di Scienze politiche*, IV-II, Unione tipografico-editrice, Torino, 1888, spec. 734-748.

[120] Sull'evoluzione storica del principio di pubblicità dei lavori parlamentari, P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, n. I-II/80.

I regolamenti parlamentari disciplinano diverse forme di pubblicità[121]. Esse, com'è noto, possono essere suddivise in due macrocategorie: la pubblicità in forma diretta e quella in forma indiretta. Le tribune poste al di sopra dell'emiciclo della Camera e del Senato rappresentano il primo e più elementare strumento di realizzazione del principio di pubblicità in forma diretta, accogliendo tutti coloro i quali intendano assistere alle sedute d'aula. Al contempo, a questa forma diretta si affiancano le forme indirette di pubblicità, rappresentate da forme cartolari quali i resoconti stenografici o i resoconti sommari.

Questo assetto è stato profondamento modificato dalla tecnologia, la quale ha apportato anche diverse modifiche all'interno dei regolamenti e nella prassi[122]. Dapprima l'ingresso di radio e televisione all'interno delle assemblee parlamentari ha dilatato significativamente il principio di pubblicità, ampliando la fruibilità dei lavori parlamentari, in particolare di quelli che si svolgono in aula. Grazie, poi, all'imporsi dei siti *Internet* istituzionali quali canali principali di raccordo con l'opinione pubblica[123], alle *WebTv*, ma anche al ricorso a canali *social* istituzionali – si pensi al canale *YouTube* delle due Camere – il Parlamento non solo pone oggi facilmente a disposizione di tutti i cittadini-utenti tutte le registrazioni delle sedute o dei lavori in commissione, ma offre anche un palinsesto aggiornato delle trasmissioni giorno per giorno e la diretta delle stesse.

Se è vero che così le istituzioni parlamentari sono sempre più "aperte" e "vicine" ai cittadini, dall'altra parte, il principio di pubblicità dei lavori parlamentari è passato da una «sorta di "neutralità" della comunicazione all'esterno», a quella che oggi è sempre più una forma di ricerca dei cittadini in «un rapporto di carattere continuo con l'opinione pubblica»[124]. Questa progressiva apertura al pubblico della vita istituzionale, quasi del tutto trasferita in *streaming*, comporta però una riflessione rispetto al suo impatto sull'attività delle Camere. In altre parole, questa profonda espansione della pubblicità impone di comprendere se è ancora presente allo stato attuale quel necessario bilanciamento tra la "pubblicità" e "riservatezza" dei lavori, elementi entrambi indispensabili ai fini del corretto operare dell'Assemblea: se, quindi, sussista un giusto grado di pubblicità che consenta ai cittadini il controllo democratico dell'attività parlamentare e, dall'altra parte, se sussista un giusto grado di riservatezza che consenta quel dialogo e quel negoziato che sono necessari per raggiungere quel compromesso tra le parti politiche che è fisiologico per il buon andamento dei lavori.

Il quesito ora posto affonda le basi sia su circostanze politiche che su circostanze più istituzionali. Non vi è oggi chi non veda, grazie alla consapevolezza da parte dei rappresentanti dell'essere costantemente "in diretta", come sempre più accentuato sia l'utilizzo di un eloquio più informale e semplice, spesso votato all'attacco, alla provocazione, all'accusa, all'allusione, all'evocazione della polemica mediatica, eloquio che tradisce i principi alla base della stessa pubblicità dei lavori parlamentari e, quindi, lo stesso bisogno di reale conoscenza proveniente dall'opinione pubblica[125]. Questa evoluzione del dibattito parlamentare fa il paio con gli effetti problematici che scaturiscono dall'andamento dei lavori

[121] L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 331-338.

[122] *Ivi*, cit., pp. 333-337.

[123] C. BERGONZINI, *Il Parlamento e la Information Communications Technology (ICT)*, in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica*, cit., pp. 19-41.

[124] G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/10, pp. 511-514; si veda anche V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, pp. 73 e *passim*.

[125] A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea,* tuttavia, Mucchi, Modena, 2020, pp. 44-46.

in aula e, soprattutto, all'interno delle commissioni: l'ampia pubblicità di cui oggi godono i lavori all'interno delle stesse, anche grazie alle nuove tecniche della informazione e comunicazione, pare sia andata «a danno dell'informalità del processo decisionale», della capacità delle parti politiche di arrivare a un compromesso e, quindi, della loro effettiva produttività[126].

Una ulteriore circostanza istituzionale da porre all'attenzione è il proliferare di intergruppi e la frequente istituzione di comitati ristretti. Gli intergruppi, «associazioni informali di parlamentari, sia deputati che senatori, generalmente provenienti da gruppi parlamentari diversi e convergenti trasversalmente in procedimenti legislativi specifici e/o in attività di monitoraggio di settori determinati in vista di interventi legislativi»[127], pare si formino anche per cercare quella informalità che consenta il dialogo e la convergenza di opinioni da parte di soggetti politici differenti su una medesima questione politica. Qui il principio di pubblicità non pare fare ingresso: spesso non sono noti gli aderenti alle associazioni informali; altrettanto spesso non sono reperibili i resoconti delle loro riunioni; non tutti gli intergruppi si dotano di un proprio sito *Internet*; è molto complesso avere notizia delle loro effettive iniziative o attività. Lo stesso pare possa dirsi per l'istituzione di comitati ristretti[128]. Questi, che sono organismi interni alle commissioni, vengono nominati nel numero di un componente per gruppo al fine di approfondire un tema e redigere un testo base da sottoporre successivamente a tutta la commissione. Proprio per la flessibilità e l'informalità che li caratterizza, sono sostanzialmente privi di forme di pubblicità che ne documentino i lavori.

Se, dunque, può notarsi come le Camere vogliano sempre più aprirsi al corpo sociale, allo stesso tempo va rilevato come a questo processo si accompagni, quasi in risposta all'odierna apertura mediatica, una ricerca di luoghi di incontro informali da parte degli stessi attori politici dove poter confrontarsi e trovare degli accordi partendo da posizioni divergenti – un esempio, appunto, sono gli intergruppi o i comitati ristretti. Questo, pertanto, comporta un grado di pubblicità dei lavori parlamentari mai avuto prima grazie alle tecnologie digitali per i lavori in aula e nelle commissioni ma, a un tempo, provoca anche il ritrarsi in un cono d'ombra di tutte quelle attività oggi informali che, proprio perché tali, rifuggono da efficaci forme di pubblicità.

All'interno di una riflessione che guardi all'attuale stagione di riforma dei regolamenti, così come anche al rapporto tra Camere e nuove tecnologie digitali, quello della pubblicità appare pertanto un tema che dovrebbe essere centrale. Andrebbero così ponderate possibili future modifiche, andrebbe posto l'accento sul bilanciamento tra pubblicità e riservatezza prima menzionato, come anche sugli effetti che le attuali forme di pubblicità possono avere

---

[126] Cfr. N. LUPO, *La rivoluzione digitale e i suoi effetti sull'attività parlamentare*, in *Lo Stato*, n. 17/22, pp. 297s. G. RIZZONI, *Come i Parlamenti possono migliorare la fiducia dei cittadini nella legislazione?*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 208/20, pp. 43s.

[127] E. LEVI – R.D. MARIANI – E. PAPARELLA, *Intergruppi parlamentari, rappresentanza fluida e recenti evoluzioni del parlamentarismo*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2/17, pp. 121-157. Più di recente L. BARTOLUCCI, *Una nuova stagione per gli intergruppi parlamentari tra rimescolamento politico e next generation EU*, *www.federalismi.it*, 17/2021, pp. 18ss; F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 1/21, pp. 655-658.

[128] V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., pp. 347-349. Si veda poi, in particolare, l'articolo 78 comma 9 r.C.: «La Commissione può nominare un Comitato ristretto, composto in modo da garantire la partecipazione proporzionale delle minoranze, al quale affida l'ulteriore svolgimento dell'istruttoria e la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli».

nella «percezione del Parlamento»[129]. Questa riflessione, oggi in atto alla Camera dei Deputati, impegnata in una più consistente revisione del suo regolamento, pare però andare verso altre direzioni. Infatti, nella prima riunione di Giunta per il Regolamento per le «comunicazioni del Presidente sulla prosecuzione del secondo procedimento di riforma del Regolamento» del 18 gennaio 2023, sono stati avanzati degli indirizzi programmatici verso una maggiore estensione delle forme di pubblicità dei lavori parlamentari, al fine di rendere sempre più trasparente e vicina ai cittadini l'attività i lavori parlamentari e l'istituzione tutta[130].

3. Il voto "a distanza" dei parlamentari

Un tema che interessa direttamente la riflessione sul rapporto tra Camere e nuove tecnologie digitali, lungo la direttrice Camere-tecnologie-lavori parlamentari, è quella dell'introduzione di forme di voto "digitale a distanza". Il tema di cui si discute ha ricevuto una nuova attenzione durante la recente stagione dell'emergenza pandemica, la quale ha spinto gran parte della dottrina a interrogarsi sull'introduzione di questo istituto anche per il nostro sistema parlamentare. È chiaro, quindi, che il tema qui in oggetto va distinto da altre forme di voto digitale o elettronico in linea di principio possibili e applicabili ad altre procedure democratiche[131]. Pertanto, si rifletterà solo su quelle forme di voto compatibili con le funzioni di dialogo e di ricerca del compromesso che sono chiamati a svolgere i rappresentanti e, in secondo luogo, si concretizzano nell'espressione formale di una preferenza in un luogo non predefinito e diverso dalla sede ufficiale dell'istituzione.

Interrogarsi oggi sull'introduzione di queste modalità di voto diviene ancora più significativo non solo per il dibattito aperto durante l'epidemia, ma anche per l'inaugurata stagione di riforme regolamentari: nel primo caso, lontani ormai dalle suggestioni e dalle criticità generate del periodo pandemico, si potranno valutare le riflessioni sul tema maturate in quel frangente; nel secondo, si potranno mettere sul tappeto elementi aggiuntivi e certamente arricchenti la riflessione sulle modifiche ai regolamenti parlamentari. Su queste basi, per provare a fare chiarezza sul tema, pare necessario domandarsi se siano opportune innovazioni di questo tipo, guardando in particolare al ruolo che i regolamenti delle due Camere potrebbero avere nella eventuale introduzione del voto "a distanza".

Una delle disposizioni che viene in evidenza sul tema in discorso è l'articolo 64 della Costituzione lì dove, al terzo comma, è previsto che «Le deliberazioni di ciascuna Camera e

---

[129] Sul tema si vedano i contributi contenuti in G.L. CONTI – P. MILAZZO, *Studi pisani sul Parlamento: crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, Pisa University Press, Pisa, 2017.

[130] Il Presidente Fontana, durante la prima riunione di Giunta che ha dato avvio alla seconda parte delle modifiche regolamentari, ha dichiarato che «si potrebbero estendere le forme di pubblicità e di trasparenza dei lavori della Camera, rendendola sempre più una casa di vetro che i cittadini possano avvertire con familiarità come la casa comune della democrazia e non come Palazzo del potere distante ed estraneo»; Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati, seduta del 18 gennaio 2023, pp. 4s. consultabile al seguente *link* http://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2023/01/18/leg.19.bol0046.data20230118.com15.pdf.

[131] A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in *www.medialaws.eu*, n. 2/22; L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 1/13; A. G. OROFINO, *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'Internet*, n. 2/06; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teorie e tecniche*, Edizioni ETS, Pisa, 2017.

del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti»[132]. Infatti, il richiamo alle "deliberazioni" nonché alla "presenza" contenuti nell'articolo, rappresentano due degli elementi da cui la riflessione rispetto al ragionamento sull'introduzione di modalità di voto "a distanza" non può prescindere, e questo proprio per il differente concetto di "presenza" insito nell'utilizzo delle tecnologie citate[133]. A questa che è la disposizione che più è coinvolta nella riflessione in oggetto, se ne aggiungono altre strettamente connesse. Si pensi all'articolo 55 secondo comma, dove si richiama il concetto di "riunione" nella parte in cui è stabilito che «Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione». Un concetto, quello di "riunione", ad esempio, ancora richiamato dall'articolo 61, comma 1 e comma 2, 62 comma 1, 63 comma 2 lì dove, com'è noto, trova disciplina una parte delle funzioni caratterizzanti le due Camere[134].

3.1 Il confronto sul voto "a distanza" durante la recente emergenza sanitaria

Il quadro normativo-costituzionale appena tratteggiato diventa naturalmente il punto di partenza da cui iniziare la riflessione sul voto digitale a distanza. Da qui ha preso avvio il confronto in dottrina in tempi abbastanza recenti, ponendo in risalto tutte le più dirimenti questioni sul tema. La pericolosa diffusione dell'epidemia da COVID-19 ha posto, infatti, il problema di conciliare alcune distinte ma fondamentali sfere d'interessi quali la funzionalità del Parlamento e la salvaguardia dei deputati e del personale dalla diffusione del *virus*, aprendo un confronto sull'introduzione del voto a distanza per i parlamentari.

Com'è noto, la scelta del Parlamento italiano è ricaduta su accorgimenti di tipo ambientale e procedurale e non sull'utilizzo integrale di strumenti offerti dalle tecnologie digitali come il voto telematico *no presencial*: si stabiliva, sia alla Camera che al Senato, una riduzione dei parlamentari partecipanti alle sedute d'aula, così da garantire a un tempo la proporzionalità tra i gruppi e il rispetto del numero legale necessario per le singole sedute; le riunioni in commissione si svolgevano in spazi più ampi, in modo da assicurare il distanziamento; venivano effettuate frequenti sanificazioni; si faceva ricorso all'utilizzo delle tribune per aumentare la distanza tra i parlamentari; lo svolgimento delle sedute veniva diluito nel tempo[135].

E tuttavia numerose sono state le proposte da parte della politica così come della dottrina di ricorrere all'utilizzo delle tecnologie[136]. L'avanzare del *virus* e il ricorso in altri

---

[132] A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., spec. p. 43s; L. GIANNITI – C. DI ANDREA, *Art. 64*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, spec. p. 1237.

[133] N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *www.osservatorioaic.it*, n. 3/2020, pp. 27-29.

[134] R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, *www.federalismi.it*, 1 aprile 2020, pp. 5s;

[135] Per un resoconto delle scelte assunte dalla Camera e del Senato, F. BIONDI – P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, *www.federalismi.it*, n. 18/20, pp. 28-39; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *www.osservatorioaic.it*, n. 3/20, pp. 223-225 e *passim*.

[136] Tra gli altri, si vedano F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *www.federalismi.it*,

ordinamenti al voto elettronico "a distanza" hanno spinto alcuni a proporre forme equivalenti di voto anche per il Parlamento italiano, al fine di garantire la piena operatività di quest'ultimo. Non senza evidenziare, a un tempo, rischi e pregi di tali pratiche innovative. Si sottolineava come l'ausilio di queste forme di tecnologie applicate al funzionamento del Parlamento, infatti, avrebbe potuto «azzerare in un sol colpo – anzi con un solo *click* – la democrazia rappresentativa così come l'abbiamo conosciuta, difesa e apprezzata per oltre trecento anni», ponendo in ombra alcune tra le funzioni principali dei parlamenti: la funzione rappresentativa e la dimensione del confronto tipiche delle assemblee[137]. A fronte dei rischi citati, si riconosceva tuttavia un valore positivo a tali tecnologie le quali, entrando in gioco in situazioni in cui le Camere non riescano a riunirsi fisicamente, consentirebbero di agevolare anziché svilire il ruolo delle assemblee, svolgendo di riflesso una funzione di salvaguardia della democrazia rappresentativa[138]. Davanti all'emergenza pandemica, la quale determinava una situazione di per sé ostativa al un buon funzionamento dell'istituzione parlamentare, il momento critico doveva perciò spingere a fare ricorso a tali tecnologie di interazione e voto, proprio per evitare l'immagine equivocabile di un'Assemblea che opera con solo la metà dei suoi componenti, e per consentire allo stesso tempo a quest'ultimi di svolgere il loro ruolo nella pienezza delle funzioni[139].

Se alcuni, durante quel periodo, non circostanziavano occasioni per utilizzare forme di dibattito e voto telematico, per altri esse non dovevano essere generalizzate, ma limitate ai casi in cui alcuni parlamentari non potessero recarsi in presenza presso i luoghi istituzionali. Questo così da permettere a quest'ultimi di esercitare ugualmente le funzioni di rappresentanza dalla Costituzione a essi affidate e, a un tempo, impedire di sottrarsi o "agevolare" i compiti istituzionali di coloro i quali volessero profittare di tali tecnologie[140].

All'aspetto dell'opportunità e delle circostanze in cui fare ricorso al voto *no presencial*, si affiancavano aspetti legati alla modalità di concreta introduzione di questo strumentario, anche in rapporto agli spazi consentiti dal dettato costituzionale. A riguardo, pare possibile isolare due posizioni interpretative sul punto: una prima posizione riteneva ora non percorribile un'introduzione in via di prassi, ora non sufficiente una modifica dei regolamenti, considerando necessaria, invece, una modifica della Carta; una seconda, di contro, sottolineava come fosse essenziale una modifica dei regolamenti parlamentari, non ritenendo possibile un'introduzione per vie differenti né necessaria una modifica della Costituzione.

Quest'ultima ipotesi rappresentava l'impossibilità di una introduzione con «meri strumenti interpretativi» o «atti, anche all'unanimità, delle Giunta per il regolamento o degli Uffici di Presidenza» e, quindi, propendeva per una modifica dei regolamenti parlamentari a norma dell'articolo 64 comma 1 della Costituzione, rispettosa dei principi costituzionali in materia

---

n. 6/20, pp. 220-222; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *www.federalismi.it*, n. 21/20; R. IBRIDO, *Sul problema della praticabilità del voto da remoto in occasione delle elezioni del Presidente della Repubblica: alcune ipotesi interpretative*, in www.diritticomparati.it, 17 gennaio 2022; S. CURRERI, *Il Parlamento*, cit.; S. PRISCO – F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *www.federalismi.it*, 24 marzo 2020, pp. 6s.

[137] F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia*, cit., pp. 220s.

[138] *Ivi*, pp. 221s.

[139] S. CURRERI, *Il Parlamento*, cit., pp. 240s.

[140] «la partecipazione da remoto andrebbe limitata ai soli parlamentari impossibilitati ad essere fisicamente presenti nelle sedi parlamentari. Ad essa, quindi, non potrebbero accedere quei parlamentari che potrebbero ingiustificatamente sfruttarla per venire meno al loro dovere di prendere parte ai lavori parlamentari», *ivi*, pp. 241 e 250-252.

di diritto di voto (articolo 48) e di quelli sul procedimento legislativo (articolo 72)[141]. Una modifica dei regolamenti resa possibile dall'ampia autonomia normativa riconosciuta dalla Costituzione alle Camere e asseverata dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha condotto nel tempo a interpretare differentemente il requisito della "presenza" previsto diffusamente dalla Carta, *punctum dolens* della questione che ci impegna. Questo con riferimento al caso del computo degli astenuti al momento delle votazioni ai fini del raggiungimento del numero legale, o a quello dei parlamentari impegnati in missione o, ancora, a quello dei deputati o senatori che hanno chiesto la verifica del numero legale (articolo 46 comma 6 r.C.; articolo 107 comma 2-*bis* r.S.)[142].

Di tenore opposto, invece, erano le molteplici voci contrarie al ricorso a tali strumenti tecnici applicati alla vita delle assemblee, in particolare per le difficoltà legate alla materiale introduzione dell'istituto: secondo alcuni, infatti, l'unica strada possibile per introdurre forme di voto a distanza sarebbe stata solo una modifica della Costituzione[143]. Ostativo al voto digitale diveniva il requisito della "presenza" previsto dalla Carta, il quale precludeva ogni possibile forma alternativa di votazione "a distanza" dei parlamentari inserita all'interno di procedure attuative di «funzioni costituzionali»[144]. Pertanto, diveniva necessaria una modifica del dettato costituzionale volta, in particolare, all'introduzione agli articoli 78 e 87,

[141] B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit., pp. VII-IX. Cfr. I. A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in www.rivistaaic.it, n. 1/21, p. 150.

[142] S. CURRERI, *Il Parlamento*, cit., pp. 242-244.

[143] R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., pp. 6-10; A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, in www.sog.luiss.it, SOG-WP57/2020, pp. 10s; R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *www.federalismi.it*, n. 21/20; P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *www.medialaws.eu*, 2/20.

[144] L'A., infatti, individuava alcuni spazi di manovra all'interno dei regolamenti per l'introduzione di forma di voto *no presencial*, delineando una «'presenza a distanza' dei parlamentari interessati»: «nell'assunto che a diritto costituzionale vigente non sono allo stato ammissibili votazioni deliberative a distanza degli organi parlamentari chiamati all'esercizio di funzioni costituzionali, potrebbero ipotizzarsi nell'ambito del perimetro normativo delineato dai regolamenti parlamentari, o con modifiche esplicite quando sia implicata l'attuazione del dettato costituzionale, soluzioni volte ad agevolarne le decisioni in fasi di crisi nazionale. In tal senso si potrebbe, ad esempio, immaginare la possibilità di modificare i regolamenti (che sul punto attuano direttamente le citate disposizioni costituzionali) per consentire la giustificazione dei parlamentari che, in casi straordinari, non possano partecipare ad una deliberazione in sede, come nel caso delle missioni, di cui agli artt. 46, comma 2, e 108, comma 2, RS (tale disciplina al Senato è estesa ai congedi di cui all'art. 60 RS, fino a concorso di un decimo del totale dei componenti dell'assemblea). I parlamentari in missione e in congedo sono infatti considerati presenti ai fini del calcolo del numero legale in tutte le votazioni che si svolgono nella giornata di missione o di congedo. Tale soluzione non potrebbe invece valere per gli astenuti, che, per effetto di quanto previsto dagli artt. 46, comma 3, e 48, comma 2, RC e 107, comma 1 RS, sono considerati presenti ai soli fini del calcolo del numero legale nelle singole votazioni alle quali partecipano in sede (a tal fine l'astensione è un voto). La materia delle missioni e dei congedi rientra nella competenza esclusiva dei regolamenti parlamentari. Eventuali modifiche mirate in tal senso renderebbero più facile assicurare il numero legale, consentendo che le deliberazioni siano validamente assunte dalle Camere o dai relativi organi a maggioranza di un numero di parlamentari effettivamente presenti minore (eventualmente con le maggioranze rinforzate previste da specifiche disposizioni della Carta), nel pieno rispetto dell'art. 64, terzo comma, Cost. Ovviamente eventuali modifiche regolamentari in tal senso dovrebbero circoscrivere tale opzione a circostanze e casi straordinari, attesa la rilevanza di simili innovazioni sul piano delle prerogative degli organi parlamentari e dei singoli deputati e senatori. In aggiunta all'ipotesi precedente si potrebbe codificare nei regolamenti parlamentari il principio della possibilità di riunioni da remoto degli organi non chiamati ad assumere decisioni definitive nell'ambito dei procedimenti parlamentari, ad esempio per consentire riunioni virtuali (oppure la partecipazione di singoli parlamentari da remoto a riunioni informali svolgentesi in sede) per attività quali audizioni informali, seminari interni, gruppi di lavoro, discussioni interlocutorie o preliminari a fini istruttori, e via dicendo»; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., pp. 5s; cfr. A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari*, cit., pp. 10s.

disposizioni rilevanti in tema di emergenza bellica, di «una locuzione che faccia riferimento allo stato di emergenza: ad esempio, inserendo dopo le parole "di guerra" le parole "o di emergenza sul territorio nazionale o in singole aree del Paese". Analogamente dovrebbe essere modificato l'art. 87, nono comma, Cost. per assegnare al Capo dello Stato il compito di valutare e dichiarare lo 'stato di emergenza'». Così facendo, come per la deliberazione dello «stato di guerra» le Camere possono conferire al Governo i poteri necessari ad affrontarlo, le stesse potrebbero, «in ragione della propria autonomia costituzionale, disporre deroghe alle previsioni costituzionali che le obbligano a svolgere sedute deliberative nelle sedi istituzionali – in particolare l'art. 64 Cost. – quando evenienze oggettivamente preclusive della relativa funzionalità in sede imponessero modalità straordinarie ed alternative di svolgimento delle sedute deliberative e quindi anche modalità di espressione del voto a distanza»[145]. Sull'assunto della impossibilità di una mera «rilettura di norme costituzionali», considerando il voto digitale come un istituto che va oltre la loro mera «interpretazione evolutiva», si proponeva poi una differente modifica costituzionale. Essa doveva riguardare piuttosto l'articolo 64, inserendo al suo interno, dopo il comma 3, dove vi è il richiamo alla "presenza", «l'espressa previsione di una modalità di voto, e più in generale di lavoro, a distanza». L'eccezionalità del ricorso a tale strumento doveva trovare conferma nella previsione di rigorosi e tassativi «presupposti di attivazione» e «modalità procedurali»[146].

A queste ragioni si affiancavano altresì ragioni di opportunità, legate principalmente all'essenza stessa del Parlamento. Si sottolineava come l'utilizzo delle tecnologie di riunione e voto "a distanza" si ponessero in contrasto con le sue caratteristiche di «rappresentatività», «confronto» e «negoziazione continua», ribadendo così l'importanza di tutti i luoghi in cui si svolge l'attività dei rappresentanti. Proprio i luoghi istituzionali, infatti, rivestono un ruolo determinante a questi fini, dove perciò la presenza fisica dei rappresentanti diviene necessaria per preservare soprattutto quella funzione rappresentativa del Parlamento prima ricordata, oggi posta sottopressione dalle tecnologie digitali[147]. Si riteneva problematico il ricorso a questo tipo di tecnologie per tutti i procedimenti riguardanti elezioni o quelli attinenti al procedimento legislativo, in particolare per l'assenza di un'infrastruttura tecnica adeguata a supportare tali modalità di riunione e deliberazione, anche nel rispetto di requisiti quali segretezza, personalità e pubblicità della procedura[148]. Le articolate fasi del procedimento legislativo, non solo le votazioni, ma anche la presentazione degli emendamenti, la loro discussione e modifica, rendevano pertanto non semplice il loro integrale passaggio in ambienti digitali. Un passaggio che, appunto, a causa della «separazione netta, anche nella fisicità dei luoghi, tra la fase della discussione e quella della votazione», rischiava di degradare il Parlamento a «"votificio"»[149].

Al fianco della dottrina venivano allo stesso tempo avanzate delle proposte di origine parlamentare volte all'introduzione del voto a distanza. La soluzione scelta da una di queste proposte è ricaduta sull'introduzione di un articolo 48-*ter* all'intero del regolamento della Camera, proposta sottoscritta nell'ottobre 2020 da centosedici deputati, primo firmatario on.

---

[145] R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., pp. 8-10.

[146] R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID*, cit., pp. 48s.

[147] N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost*, cit., 31s; A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza covid-19*, in www.forumcostituzionale.it, n. 2/20, p. 280.

[148] N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in www.forumcostituzionale.it, pp. 123-133.

[149] A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento*, cit., pp. 279s.

Ceccanti, volta a disciplinare la «Partecipazione ai lavori parlamentari ed esercizio del voto secondo procedure telematiche»[150]. Attraverso l'articolo 48-*ter* si intendeva consentire all'Ufficio di Presidenza la determinazione dei casi particolari che «impediscano ai deputati lo svolgimento della funzione parlamentare in presenza», autorizzando questi a partecipare e a esprimere il proprio voto alle «sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni» per mezzo di «procedure telematiche» che garantissero il rispetto dei requisiti dell'espressione del voto quali «personalità, la libertà e la sicurezza». Anche se, al tempo, da alcuni parlamentari non sono state escluse alternative differenti alla modifica dei regolamenti[151], quest'ultima via pare essere stata quella prescelta dai più. Una via volta a ottenere l'introduzione di procedure digitali di dibattito e deliberazione, in particolare per quelle votazioni «per le quali sono richiesti *quorum* particolari» e in cui, quindi, solo la possibilità di «garantire una partecipazione ed anche un voto a distanza può non alterare il risultato»[152]. Di identico tenore era la proposta di modifica del Regolamento del Senato presentata a giugno 2020 a prima firma Sen. Botto, anche qui volta all'introduzione di un articolo 120-*bis*. Si intendeva istituire in capo al Presidente del Senato, «previo parere unanime della Giunta per il Regolamento», la facoltà di «consentire l'espressione del singolo voto a distanza con il sistema telematico» nelle commissioni così come in Aula, attraverso strumenti che assicurassero il rispetto della «libertà e l'identità di ogni singolo Senatore». Al comma 2, inoltre, venivano elencate delle ipotesi tassative di attivazione del voto a distanza, quali il caso di «dichiarazione dello stato di emergenza nazionale» o di «pericolo imminente» per il paese, in caso di «gravidanza, maternità, paternità o malattia grave» e, infine, in caso di «forza maggiore» dovuta a «eventi di eccezionale gravità»[153].

---

[150] «L'Ufficio di Presidenza determina, con propria deliberazione, i casi in cui in ragione di particolari circostanze che impediscano ai deputati lo svolgimento della funzione parlamentare in presenza, possono essere autorizzati la partecipazione alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni e l'esercizio del voto secondo procedure telematiche che assicurino la personalità, la libertà e la sicurezza del voto.

L'Ufficio di Presidenza, verificate le condizioni di cui al comma precedente, autorizza i deputati che ne fanno richiesta specificando i voti e il periodo di tempo in cui il voto può essere espresso secondo tali procedure telematiche.»; articolo 48-bis proposta di modifica Ceccanti. Consultabile al seguente *link* http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/002/015/INTERO.pdf.

[151] Sull'introduzione di una disciplina dell'emergenza in Costituzione, nel quale dovevano essere previste forme di voto "a distanza", S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *www.biodiritto.org*, n. 1/20, pp. 80s, nel quale si commenta la proposta di legge costituzionale Leg. XVIII A.C. 2452 del 30 marzo 2020 (Ceccanti e altri), *Introduzione degli articoli 55-bis e 55-ter della Costituzione, concernenti la dichiarazione dello stato di emergenza e l'istituzione di una Commissione parlamentare speciale per l'esercizio delle funzioni delle Camere*, consultabile al seguente *link* https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=2452&sede=&tipo=. Sugli ultimi sviluppi del confronto circa l'introduzione di una disciplina dell'emergenza in Costituzione, sia consentito di rinviare a G. VERRIGNO, *Il futuro dello stato d'emergenza in Italia a partire dall'articolo 78 della Costituzione*, in AV. VV. (a cura di), *Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato. Atti del Seminario di diritto comparato – 25 marzo 2022*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, Quaderno monografico n. 5, 3/22, pp. 615-628.

[152] «Giustificabile risulta – almeno in un contesto di emergenza sanitaria – l'applicazione del voto da remoto con riferimento a tutte le votazioni deliberative per le quali la Costituzione prevede quorum qualificati. In effetti, mentre l'eventuale condizione di isolamento del parlamentare che avrebbe comunque espresso voto contrario non incide sulle possibilità di reiezione della proposta, l'assenza di un parlamentare che avrebbe votato a favore determina una sovra-rappresentazione del tutto casuale delle minoranze difficilmente compatibile con il principio democratico. Analoghe considerazioni possono estendersi alle votazioni di carattere elettivo, fra le quali quella prevista dall'art. 83 Cost.; così R. IBRIDO, *Sul problema della praticabilità del voto*, cit.

[153] «Art. 120-bis. – (Voto a distanza). – 1. Nel caso di urgenze indifferibili ed eccezionali di cui al comma 2 il Presidente del Senato, previo parere unanime della Giunta per il Regolamento, può consentire l'espressione del singolo

3.2 Verso una disciplina regolamentare del voto "a distanza"?

I parlamenti svolgono plurime funzioni all'interno delle democrazie moderne, tutte fondamentali anche in tempi come quelli odierni in cui la tecnologia pare imporsi in ogni ambito sociale e politico. Si prendano qui soltanto in considerazione il ruolo di rappresentanza e rappresentatività del Parlamento, formato dal voto democratico dei cittadini e, quindi, espressione della sovranità che la Costituzione attribuisce al popolo all'articolo 1 comma 2. Tecnologie come il voto "a distanza" possono causare un ridimensionamento di tali funzioni se non correttamente inquadrate all'interno delle caratteristiche di un'istituzione come il Parlamento. Ecco perché, per iniziare qualsiasi tipo di riflessione sul tema in oggetto, appare opportuno perimetrare correttamente cosa intendere per voto "a distanza", quantomeno per chiarire quale sia l'oggetto del ragionamento. Molte sono le locuzioni utilizzate per riferirsi all'istituto di cui si tratta – voto telematico, voto *no presencial*, voto elettronico a distanza, voto dei parlamentari a distanza – le quali possono ingenerare confusione in ordine al contenuto e alle caratteristiche dell'istituto, elementi fondamentali per comprendere se una tecnologia di questo genere possa essere utilizzata all'interno del Parlamento. Proprio in virtù delle variegate soluzioni che offre la tecnologia in questo campo, soprattutto per tutte quelle procedure parlamentari espressione di una funzione costituzionale, sarebbe bene parlare in rapporto al Parlamento di "voto digitale-deliberativo dei parlamentari", il quale pertanto non può vedere scisse la fase del confronto da quello del voto. Questo per ragioni legate all'essenza stessa del Parlamento, ma anche per ragioni legate al ruolo del "rappresentante". Il Parlamento è luogo di dialogo in cui attraverso lo scambio di valutazioni e opinioni si formano gli indirizzi di politica generale del paese, dove da tesi e parti opposte si può giungere a una posizione comune, di compromesso: proprio per il rapporto essenziale tra il dibattito e il ruolo del Parlamento, la fase del voto non può essere separata dalla fase del dibattito, né questa può essere ostacolata in alcun modo[154]. Vieppiù se si considera che le funzioni di rappresentanza svolta dai singoli parlamentari e dai gruppi devono essere votate alla ricerca del compromesso sulle più diverse posizioni, caratteristica che verrebbe meno in caso di introduzione di tecnologie che permettano semplicemente di esprimere un voto. Pertanto, su queste basi, se una riflessione in tema deve avviarsi in questo frangente storico essa deve riguardare l'introduzione di tecnologie che siano compatibili al ruolo costituzionale del Parlamento e, quindi, che coniughino la fase del dibattito con quella del voto.

---

voto a distanza con il sistema telematico, sia nelle Commissioni permanenti che in Assemblea, con modalità idonee a garantirne la libertà e l'identità di ogni singolo Senatore.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano: a) in caso di dichiarazione dello stato di emergenza nazionale ovvero in caso di un pericolo imminente che minaccia il Paese; b) in caso di gravidanza, maternità, paternità o malattia grave che impediscano lo svolgimento della funzione parlamentare, e tenuto conto delle circostanze particolari che lo giustificano; c) in caso di forza maggiore, valutato con decisione del Presidente del Senato, sentito il parere unanime della Giunta per il Regolamento, qualora eventi di eccezionale gravità minaccino in maniera immediata il regolare svolgimento dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni»; il documento è consultabile al seguente *link* https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/351817.pdf.

[154] R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., pp. 11-14; N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost*, cit., pp. 30-32; S. CURRERI, *Il Parlamento*, cit., pp. 237s.

Spostando l'attenzione su un piano più strettamente tecnico poi, sul versante della teoria delle fonti, appare necessario domandarsi per quale via sarebbe eventualmente possibile inserire tale istituto. Come visto, la dottrina appare divisa tra le possibili modifiche in via regolamentare e la necessaria modifica della Carta al fine di introdurre il voto digitale-deliberativo dei parlamentari, argomentando a diverso titolo la prima e la seconda tesi. Le disposizioni costituzionali interessate dal tema in oggetto, tra tutti l'articolo 64 della Carta, affidano ai regolamenti la disciplina di dettaglio, per dir così, delle riunioni, deliberazioni, votazioni previste dai lavori parlamentari, lasciando alle Camere ampio margine di movimento[155]. Dall'altra parte, come visto, si è sottolineato come questa disciplina debba rimanere sul solco del dettato costituzionale, non potendo derogare in alcun modo ai limiti previsti dalla Carta. Su queste basi, pertanto, se sembrano porsi all'interno della discrezionalità riconosciuta a livello costituzionale ai regolamenti tutte quelle attività informali o accessorie – si pensi alle audizioni o a gruppi di lavoro informali, riunioni interlocutorie – non pare possibile giungere alle medesime conclusioni per quelle che, invece, sono direttamente espressione di funzioni costituzionali quali, ad esempio, le fasi del procedimento legislativo. Se per le prime potrebbe pertanto configurarsi la possibilità di una introduzione e di una disciplina all'interno dei regolamenti, per le altre sembra obbligatoria una modifica della Carta. Il requisito della "presenza" di cui l'articolo 64 della Costituzione e le particolari forme che caratterizzano gli strumenti digitali di riunione e voto, i quali modificano in profondità il concetto stesso di riunione e discussione, non pare possano indurre a conclusioni differenti.

Una eventuale modifica nel senso dell'introduzione della possibilità da parte dei parlamentari di riunirsi, discutere e deliberare a distanza tramite piattaforme digitali, dovrebbe in ogni caso assicurare non solo il confronto tra le parti, dando la possibilità a ogni parlamentare di esprimersi, ma anche quegli «"*standards*" qualitativi di formazione ed espressione della scelta» che devono caratterizzare il diritto di voto[156]. In altre parole, dovrebbero essere assicurati anche ai parlamentari, all'atto del voto, i requisiti della personalità, eguaglianza, libertà e segretezza previsti dall'articolo 48 comma 2 della Costituzione. Anche a questi fini, sarebbe poi necessario dotarsi di adeguate e sicure infrastrutture tecniche in grado di garantire il procedimento deliberativo, nonché di modalità idonee a prevenire qualsiasi condizionamento possa provare a vincolare o controllare le funzioni del parlamentare collegato da remoto[157]. Un'impresa senz'altro ardua di cui appare quantomeno opportuno domandarsi la necessità e la compatibilità con l'istituzione Parlamento.

Forse, come anche è emerso tra le proposte passate in rassegna, un ridimensionamento della riflessione guardando a casi particolari, potrebbe contribuire a individuare spazi per l'utilizzo di queste tecnologie all'interno del Parlamento[158]. Potrebbe oggi discutersi, finito il tempo dell'emergenza pandemica, sull'opportunità di orientare l'utilizzo di queste tecnologie in situazioni particolari: si pensi ai parlamentari «impossibilitati per ragioni di gravidanza;

---

[155] N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost.*, cit., pp. 27-29.

[156] F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLVI, Giuffrè, Milano, 1111s e 1119-1130.

[157] Su quest'ultimo punto S. CURRERI, *Il Parlamento*, cit., pp. 247-249.

[158] R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La "reingegnerizzazione" del processo di decisione parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/22, pp. 299s.

parto; maternità o paternità; ricovero ospedaliero; infermità, talora grave e incapacità prolungata», i quali potrebbero esercitare regolarmente le loro funzioni attraverso il voto a distanza[159]. Un utilizzo che, peraltro, era già stato ipotizzato in una delle proposte di modifica del regolamento prima ricordate, la quale aveva previsto nel caso di «urgenze indifferibili ed eccezionali» le ipotesi di «gravidanza, maternità, paternità o malattia grave». In ogni caso, la dura prova della pandemia ha dimostrato come il Parlamento sia riuscito anche in una complicatissima situazione ad assolvere alle sue funzioni, creando un precedente più che autorevole, bussola per possibili future esperienze, senza fare un ricorso esclusivo alla tecnologia come soluzione[160]. Un utilizzo oggi più ristretto e "riorientato", come detto, rimane sul tavolo come soluzione al ricorso a tali tecnologie, riflettendo però sui possibili rischi nonché sulla compatibilità con l'istituzione Parlamento e, in particolare, con le sue funzioni e con l'odierna disciplina del procedimento legislativo.

4. Tecniche dell'informazione e della comunicazione e lavori parlamentari

Altro fronte di indagine lungo la stessa direttrice Camere-tecnologie-lavori parlamentari è quello del rapporto tra *ICT* e attività legislativa. Sull'onda della rivoluzione digitale in atto divengono molteplici le riflessioni volte a indagare le possibili applicazioni delle nuove tecniche dell'informazione e della comunicazione[161] all'interno del procedimento di produzione normativa. In particolare, appaiono interessanti oggetti d'analisi alcuni specifici dispositivi. Si pensi all'istituzione di piattaforme digitali volte a consentire la proposizione di testi di legge a chiunque voglia tra i cittadini, o che permetta agli stessi di esprimere il proprio parere su un testo normativo. Questi processi, denominati di *crowdsourcing* legislativo, consentono ora un collegamento diretto tra cittadini-promotori e rappresentanti-legislatore, ora di ottenere attraverso la rielaborazione delle opinioni espresse su un determinato progetto di legge una sintesi delle posizioni in campo, sia che essa venga prodotta dalla stessa piattaforma sia che venga realizzata direttamente dal decisore politico. Ancora, sul piano del procedimento legislativo, la tecnologia potrebbe fare ingresso attraverso l'introduzione di appositi *software* che intervengano all'interno della fase della scrittura, della proposta o della modifica degli emendamenti. L'utilizzo di piattaforme digitali potrebbe, poi, essere applicato al diritto di petizione *ex* articolo 50 della Costituzione per innovare e rivitalizzare l'istituto.

Davanti le tesi e le proposte di utilizzo di strumenti digitali come quelli elencati, appare necessario chiedersi come questi potrebbero trovare posto all'interno dei regolamenti parlamentari, nonché se siano compatibili con le forme classiche della democrazia rappresentativa, cardine del nostro ordinamento[162].

---

[159] S. CURRERI, *Il Parlamento*, cit., 250-252.

[160] Cfr. P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale*, cit., pp. 67s.

[161] Per una definizione del tema F. PACINI, *Parlamento e tecniche dell'informazione e della comunicazione. Profili di contrapposizione e d'integrazione nell'esperienza italiana*, Pisa University Press, Pisa, 2022, pp. 3-9. Cfr. A. MALASCHINI – M. PANDOLFELLI, *PARLTECH. Intelligenza Artificiale e Parlamenti: una prima riflessione*, in www.sog.luiss.it, SOG-WP69/2022.

[162] R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche*, cit., pp. 302-304.

4.1 Esperienze e proposte di applicazione delle ICT ai lavori parlamentari

Il *crowdsourcing* legislativo attraverso tecnologie digitali[163] viene concepito come uno strumento per conseguire a un tempo la partecipazione dei cittadini alla creazione delle regole e raccogliere contributi, opinioni, idee utili al procedimento di formazione della legislazione presso il corpo sociale[164]. In linea di massima, la piattaforma digitale che ospita il procedimento permette a gruppi di cittadini di presentare delle proposte di legge da sottoporre successivamente, attraverso un procedimento solitamente articolato per fasi, non soltanto ai commenti, alle opinioni e alle proposte di modifica di altri cittadini, ma anche, nella fase finale, alla cognizione degli organi parlamentari – solitamente le commissioni permanenti per materia. Sono diversi i casi di *crowdsourcing* legislativo applicato, i cui risultati non sempre sono apparsi pienamente in linea con le aspettative rispetto all'utilizzo da parte dei cittadini e rispetto alle ricadute sul piano della legislazione. Si pensi all'esperienza finlandese, dove la disciplina dell'istituto prevedeva non solo una piattaforma digitale istituita al fine di consentire la presentazione di proposte di legge, ma anche per le stesse proposte che avessero raggiunto le 50.000 firme sulla piattaforma, l'obbligo di essere discusse, votate e perfezionate dal Parlamento: qui l'istituto introdotto nel 2012 è caduto in desuetudine nel 2016[165].

Questo tipo di strumenti, come visto, può innestarsi e influire nelle fasi "più politiche" del procedimento legislativo come anche limitarsi alla fase della consultazione.

Al cuore del procedimento legislativo va anche l'ipotizzato ricorso a strumenti digitali di creazione, modificazione o valutazione degli emendamenti[166]. Strumenti che possono incidere sia sulla decisione parlamentare sia sul processo che governa l'assunzione delle decisioni stesse: da una parte potrebbero contribuire alla materiale redazione dell'emendamento che, dalla totale sfera elaborativa del parlamentare passerebbe in tutto o in parte alla macchina; dall'altro, mediante l'applicazione di *software* in grado di individuare emendamenti preclusivi o capaci di creare molteplici emendamenti, potrebbero, a diverso titolo, comportare dei forti elementi di innovazione all'interno del procedimento di assunzione della decisione politica e della creazione delle disposizioni. Alla Camera è già nella disponibilità dei Deputati un'*applicazione*, *geoCamera*, che consente di presentare emendamenti o proposte di legge attraverso alcune sezioni in essa previste, denominate *geoEm* e *geoPdl*. Come è anche già stato istituito un «algoritmo di ordinamento» che consente di mettere in ordine di innovatività del testo base tutti gli emendamenti presentati all'interno del fascicolo digitale, cosicché possano poi essere visionati e controllati da tutti gli operatori. Attualmente Camera e Senato stanno valutando anche l'adozione di un algoritmo di scrittura che consenta la modifica del testo di legge originario attraverso emendamenti elaborati dall'intelligenza artificiale sulla base delle regole di redazione tecnica dei testi normativi.

---

[163] A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs. decisione politica? A.I. Legge Democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; ID., *Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo: quale sorte per la democrazia rappresentativa?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/22, pp. 357-382; R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche*, cit.; F. PACINI, *Parlamento e tecniche*, cit., pp. 63-65; Y.M. CITINO, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari: una griglia di funzioni e una stima dei rischi per la neutralità delle tecnologie*, in *Rassegna parlamentare*, 3/22, pp. 629-674.

[164] A. CARDONE, *Algoritmi e ICT*, cit., pp. 364s.

[165] ID., *Algoritmi e ICT*, cit., pp. 365-374; F. PACINI, *Parlamento e tecniche*, cit., pp. 63-65.

[166] F. PACINI, *Parlamento e tecniche*, cit., pp. 67-70; R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche*, cit., pp. 301s; A. CARDONE, *Algoritmi e ICT*, cit., pp. 376-379; A. MALASCHINI – M. PANDOLFELLI, *PARLTECH.*, cit., pp. 18s,

Un ulteriore ambito in cui le tecnologie potrebbero influire, poi, è il diritto di petizione. L'introduzione di piattaforme digitali potrebbe favorire il ricorso al diritto di cui l'articolo 50 della Costituzione, consentendo più agevolmente ai cittadini di «chiedere provvedimenti legislativi» o «esporre comuni necessità»[167]. L'utilizzo della *Rete*, com'è stato affermato, potrebbe fortemente innovare un istituto che nel nostro ordinamento non sembra aver avuto molta fortuna, anche per la sua minima regolamentazione[168]. Basti pensare che non vi è un organo all'interno del Parlamento competente a vagliare e istruire le petizioni presentate, così come non è valorizzata l'eventuale consistenza numerica dei cittadini presentatori, ponendo così sullo stesso piano la petizione inviata da un singolo con quella proposta da una moltitudine. I regolamenti parlamentari, agli articoli 33 e 109 alla Camera e 140 e 141 al Senato, hanno arricchito lo scarno dettato dell'articolo 50 della Costituzione: se nella sola disciplina del Senato è prevista una fase preliminare di competenza del Presidente del Senato, volta ad accertare «l'autenticità della petizione» e «la qualità di cittadino del proponente», entrambe le discipline prevedono una comunicazione all'assemblea e la successiva assegnazione alle commissioni competenti per materie le quali, tuttavia, non sono obbligate a dare seguito all'istanza[169]. È prevista una procedura per la presentazione delle petizioni sul sito istituzionale di Camera e Senato, la quale diviene così punto di contatto tra l'istituzione e il cittadino. Sono previste diverse modalità di presentazione delle petizioni: per posta ordinaria o per posta elettronica, per fax o *brevi manu* presso gli uffici competenti – ipotesi, quest'ultima, prevista solo per la Camera[170].

Durante la scorsa legislatura sono state presentate due proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, una alla Camera e una al Senato, le quali pongono entrambe al centro le piattaforme digitali come soluzione per rivitalizzare l'istituto. La proposta di modificazione del regolamento del Senato del giugno 2021, primo firmatario Sen. Nannicini, in considerazione dell'attuale stato di «scarsa incisività del Regolamento» e nell'intento di voler ridare valore a un istituto ripristinando lo spirito originario con cui fu pensato dai Costituenti e disciplinato dai regolamenti precedenti alle riforme del 1971, proponeva la quasi integrale sostituzione degli articoli 140 e 141 e l'introduzione di un nuovo articolo 140-*bis.* Cuore centrale della nuova disciplina doveva essere una «piattaforma in un sito *internet* pubblico» la quale doveva non solo permettere la presentazione delle petizioni ma anche conservare e pubblicare tutte quelle già presentate, consentendone la consultazione (articolo 140, comma 2). Ferma restando la verifica di autenticità della petizione e del possesso della cittadinanza da parte del proponente sempre in capo al Presidente dell'Assemblea, venivano previsti l'obbligo di pubblicazione da parte del Senato della petizione per un periodo di 180 giorni al fine di favorire l'adesione da parte di altri cittadini, nonché la successiva assegnazione alla commissione competente (articolo 140-*bis*). Nella fase dell'esame, poi, la proposta di modificazione contemplava degli obblighi in capo alle commissioni. Per esse

[167] F. PACINI, *Parlamento e tecniche*, cit., pp. 62s.

[168] Sul diritto di petizione, tra gli altri, P. RIDOLA, *Art. 50*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, pp. 338ss.

[169] Sull'attuale disciplina del diritto di petizione nel nostro ordinamento si veda, SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il diritto di petizione in prospettiva comparata: istituti e modelli a confronto*, n. 190/19, pp. 7-13. Il documento citato è consultabile al seguente *link*: https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01132791.pdf.

[170] Per la Camera la pagina dedicata alle petizioni è consultabile al seguente *link*: https://www.camera.it/leg18/468?idLegislatura=18; per il Senato, invece, la pagina del sito è consultabile al seguente *link* https://www.senato.it/4306.

diveniva obbligatorio discutere le petizioni insieme ai disegni di legge nel caso di attinenza delle prime alla materia di questi ultimi. Qualora le sottoscrizioni avessero raggiunto «almeno ventimila cittadini» o «almeno quarantamila cittadini», venivano previsti più incisivi obblighi: nel primo caso, dopo la nomina di un relatore, la commissione entro novanta giorni dalla trasmissione della petizione avrebbe dovuto presentare una relazione all'Assemblea o adottare una risoluzione; nel secondo caso, invece, entro 120 giorni dalla trasmissione della petizione, la relazione presentata o la risoluzione adottata dalla commissione avrebbe dovuto essere «iscritta d'ufficio all'ordine del giorno dell'Assemblea» (articolo 141)[171].

Di identico tenore appare la proposta di modificazione del regolamento della Camera dell'ottobre 2021, prima firmataria on. Madia, volta a innovare l'articolo 109 e a introdurre gli articoli 109-*bis* e 109-*ter*. Identica è la via attraverso cui modificare l'istituto della petizione: l'istituzione di una piattaforma digitale e l'imposizione di obblighi in capo alle commissioni permanenti nel dare riscontro all'istanza presentata. Venivano però previsti, in particolare, la possibilità di «presa in considerazione» o di «archiviazione» per tutte le petizioni che non avessero attinenza con proposte di legge assegnate alla commissione o che non raggiungessero la soglia delle ventimila o quarantamila sottoscrizioni, soglie presenti in maniera speculare nella proposta del Senato sopra descritta[172].

Pertanto, anche qui, il ricorso a piattaforme digitali, soprattutto nel dibattito parlamentare, viene considerato lo strumento più opportuno per valorizzare questo istituto, facendo di queste tecnologie un ponte tra la funzione rappresentativa e le domande del corpo sociale.

4.2 Quali regole per le ICT nei lavori parlamentari?

Tutte le applicazioni delle tecniche digitali brevemente passate in rassegna pongono al centro della riflessione sul loro concreto utilizzo, ben prima di una loro possibile disciplina in via regolamentare, il necessario bilanciamento che deve sempre sussistere tra le funzioni ausiliarie delle tecnologie e le caratteristiche tipiche di una democrazia rappresentativa. Infatti, non paiono compatibili con i caratteri degli ordinamenti democratici moderni, fondati sul concetto di rappresentanza politica e sul ruolo cruciale dei parlamenti come espressione della volontà popolare, tutti quegli strumenti che alterino o riducano il ruolo politico dei rappresentanti. Le diverse forme di *crowdsourcing* legislativo, soprattutto quando le proposte lì elaborate prevedono degli obblighi specifici in capo al decisore politico, si pongono in contrasto con i caratteri della democrazia rappresentativa. E questo proprio perché l'utilizzo di questi strumenti attenua o elimina la fase di confronto e sintesi tra le differenti posizioni che avviene all'interno delle assemblee, indebolendo la legittimazione di quest'ultima così come quella dei rappresentanti. Vi è la possibilità che i processi di decisione politica vengano affiancati da richieste, proposte e decisioni provenienti dal corpo sociale, frutto di «impulsi

[171] Proposta di modificazione del Regolamento del Senato, *Modifica degli articoli 140 e 141 e introduzione dell'articolo 140-bis in materia di petizioni*, Doc. II n.8 della XVIII legislatura: il documento è consultabile al seguente *link* https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/362083.pdf.

[172] Proposta di modificazione del Regolamento della Camera, *Articoli 109, 109-bis e 109-ter: Modifica della disciplina in materia di petizioni*, Doc. II n. 25 della XVIII legislatura: il documento è consultabile al seguente *link* http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/002/025/INTERO.pdf.

momentanei» e in assenza di sintesi[173]. Appare evidente, poi, il rischio che i decisori politici siano portati a «"fuggire" dalla responsabilità politica e assecondare umori popolari» davanti a proposte che vedano la convergenza di numerosi cittadini o gruppi[174], come anche, all'opposto, il rischio che l'utilizzo di questi strumenti conduca nella percezione comune a considerare la figura del rappresentante come l'espressione irragionevole di un antico formalismo privo di utilità.

Stesse considerazioni possono svolgersi per i meccanismi digitali di creazione di emendamenti. Questi possono alterare «la "natura" stessa di un istituto o di uno strumento, spingendo quindi a ripensarne i fondamenti»[175]: qualora utilizzati per scopi dilatori e ostruzionistici del procedimento attraverso la proposizione di molteplici emendamenti creati dalla macchina, possono degradare la fase degli emendamenti da momento di confronto tra tutte le parti politiche nel processo deliberativo che porta al testo di legge[176], a momento di insuperabile conflitto politico.

In ogni caso, proprio per le ragioni elencate, sarebbe necessario interrogarsi sull'introduzione di strumenti come quelli ora menzionati. Infatti, quantomeno quelli che non richiedano per la loro introduzione una modifica della Costituzione, potrebbero trasformare significativamente il procedimento legislativo come previsto dalla Carta. Per evitarlo, qualora si scelga di fare un utilizzo ordinario di tali tecnologie, sarebbe quindi necessaria una profonda revisione dei regolamenti parlamentari, una «reingegnerizzazione» dei processi di organizzazione e decisione disciplinati dai regolamenti che sia congruente alla rivoluzione tecnologica in atto e compatibile con l'assetto costituzionale[177].

Se, poi, lo spirito innovatore del diritto di petizione si colloca all'interno della stessa tipologia degli strumenti già analizzati, ponendo quindi sotto *stress* i caratteri principali della democrazia rappresentativa, qui i regolamenti parlamentari, in virtù dell'ampia autonomia normativa che la Costituzione conferisce alle Camere, ben potrebbero prevedere apposite tecnologie digitali volte a innovare il diritto di petizione. Tuttavia, se da una parte non pare complesso l'odierno meccanismo di presentazione delle petizioni, dal momento che viene consentita da entrambe le Camere la possibilità di presentare anche via *mail* l'istanza, dall'altra, la strada individuata dalle ultime proposte di modificazione dei regolamenti sembra andare al cuore delle criticità che oggi interessano l'istituto: la mancanza di obblighi di cognizione e discussione delle petizioni[178]. Su quest'ultimo punto, però, si presentano i dubbi più profondi: il legame tra il numero di sottoscrizioni e gli obblighi posti in capo alle commissioni potrebbe non solo ingolfare l'ordinaria attività delle stesse in presenza di un aumentare ingente di petizioni, ma anche riproporre la stessa crisi di legittimazione a cui sopra si faceva riferimento. Nascerebbero, pertanto, criticità legate alla compatibilità di tale istituto innovato con l'attività degli organi parlamentari, ma anche criticità provocate dalla percezione dei rappresentanti in seno al corpo sociale come "meri esecutori della volontà

[173] Y.M. CITINO, *L'intelligenza artificiale applicata*, cit., p. 669.

[174] A. CARDONE, *Algoritmi e ICT*, cit., pp. 380.

[175] F. PACINI, *Parlamento e tecniche*, cit., p. 67;

[176] «Ove le Camere del Parlamento non potessero esercitare il potere di emendamento si avrebbe una limitazione all'esercizio della funzione legislativa che è loro affidata dall'art. 70 Cost., in quanto l'approvazione di emendamenti appartiene alla fase deliberativa del procedimento legislativo, ossia all'essenza stessa della funzione legislativa»; E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Giuffré, Milano, 1965, p. 828ss.

[177] R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche*, cit., pp. 302-304

[178] F. PACINI, *Parlamento e tecniche*, cit., pp. 62s;

popolare" o, al contrario, qualora decidessero di dare seguito alle istanze presentate in forme differenti da quelle auspicate, come loro oppositori.

5. Conclusioni

Il tempo della tecnica che scandisce la nostra epoca e che ha provocato profondi cambiamenti all'interno del corpo sociale e, di riflesso, nelle modalità di azione politica, inevitabilmente continuerà a influenzare anche il funzionamento di tutti gli organi costituzionali. Le complesse trame su cui si sviluppa il rapporto tra Parlamento e nuove tecnologie digitali, anche soltanto guardando alle questioni qui brevemente prospettate, rappresentano già oggi una sfida per le Camere, per il loro funzionamento come scandito dalle prassi e dai regolamenti e anche, più in generale, per l'ordinamento costituzionale nel suo insieme. Per questo, ponendosi al di là di entusiasmi e diffidenze verso le tecnologie digitali, occorrerà trarre da queste tutto quanto sia foriero di un positivo rafforzamento del Parlamento all'interno del sistema istituzionale. Soprattutto per quel che riguarda le funzioni sue proprie, funzioni tipiche di tutti i parlamenti delle odierne democrazie: la funzione rappresentativa, la funzione legislativa, la funzione di indirizzo politico, quella di controllo[179] e, più in generale, tutte quelle funzioni che permettono alle assemblee di «conseguire e mantenere l'unità della società», quella di «comporre i potenziali conflitti», di «conseguire finalità comuni»[180].

Un utilizzo delle tecnologie che rafforzi la sua percezione comune all'interno del corpo sociale, che consenta attività meno gravose e lavori più fluidi, che renda più agili i poteri di indirizzo e controllo, può condurre a una valorizzazione del Parlamento e del suo ruolo costituzionale[181]. Al contrario, «decisioni senza deliberazioni, referendum *contro* l'assemblea coinciderebbero con la retrocessione non da una "forma" della politica, ma dalla stessa politica come convivenza e invenzione nella *polis*», "sciogliendo" l'unità della comunità costituzionale di cui il Parlamento è base ed espressione[182]. Ed è proprio per tutte queste ragioni che le Camere, soprattutto in questa stagione di riforme, devono guardare ai rischi legati alla tecnologia, ma anche alla modifica dei regolamenti come occasione per recuperare dal tempo della tecnica quanto di positivo esso mette a disposizione[183].

---

[179] A. BARBERA, *I parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 61-81.
[180] A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, cit., pp. 9s.
[181] G. DI COSIMO, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in www.costituzionalismo.it, 1/23, pp. 10s.
[182] A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, cit., pp. 71s.
[183] N. LUPO, *L'evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale*, in *il Filangeri*, quaderno 2021, pp. 39s.

I REGOLAMENTI PARLAMENTARI ALLA SFIDA DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: LA RITROVATA ATTENZIONE PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

di *Ilaria Baisi*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il riavvio delle riforme regolamentari: una nuova stagione per l'attività valutativa del Parlamento? – 3. Regolamenti parlamentari e controllo di finanza pubblica: come ripristinare una condizione di normalità. – 4. La necessità di riforme istituzionali come conseguenza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 5. In conclusione e in prospettiva.

1. Premessa

Nella seduta di mercoledì 18 gennaio 2023, la Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati ha rilasciato le proprie comunicazioni circa la prosecuzione del procedimento di riforma del regolamento della Camera, e in particolare quello che riguarda il c.d. "secondo binario". Invero, dopo l'approvazione del primo binario di riforme in data 30 novembre 2022 – che ha adeguato i *quorum* agli effetti della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari – è emersa la necessità di individuare il perimetro tematico di questo secondo intervento di riforma, in modo da favorire il confronto tra i Gruppi che compongono la Giunta. Riprendendo il considerevole lavoro istruttorio svolto sia nella XVII che nella XVIII legislatura, il Presidente Lorenzo Fontana ha enucleato una serie di tematiche e obiettivi di ampio respiro, in grado di favorire l'elaborazione di soluzioni condivise tra i diversi schieramenti politici[184]. Nell'ottica di un complessivo ammodernamento e razionalizzazione della procedura parlamentare, sono così stati individuati, fin da subito, cinque punti fondamentali, tra cui la necessità di potenziare il «controllo parlamentare sull'azione del Governo[185], rinnovando l'efficacia di strumenti esistenti e introducendone di nuovi, volti soprattutto a consentire un'efficace azione di monitoraggio delle politiche pubbliche»[186].

[184] Oltre alle evidenti esigenze di aggiornamento a più di vent'anni di distanza dalle ultime riforme organiche del regolamento, sono diverse le criticità rimaste insolute anche dopo le ampie riforme adottate nel corso della XIII legislatura. Nonostante ciò, i lavori istruttori svolti sinora si sono sempre arenati per ragioni politiche, probabilmente perché troppo ambiziosi e a vastissimo raggio. Non a caso, si è sottolineato da più parti l'importanza di approcciarsi alle riforme per "approssimazioni progressive", intervenendo in modo prioritario sulle norme di rapida approvazione. Sul punto, Camera, Giunta per il regolamento, sed. del 18 gennaio 2023, in *www.camera.it*, pp. 3-8.

[185] Una dimensione su cui, peraltro, l'intervento di riforma costituzionale impatta non poco, viste le conseguenze in termini di rapporto maggioranza-governo e opposizione. In argomento, v. M. CAVINO, *Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei regolamenti delle camere*, in *Il Filangieri. Quaderno* 2021, Jovene, Napoli, 2022, pp. 193-206; M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo à la carte*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 3/2020, pp. 499 ss.

[186] Camera, Giunta per il regolamento, sed. del 18 gennaio 2023, in *www.camera.it*, p. 5. In particolare, il deputato Del Barba (Azione – Italia Viva – Renew Europe) ha rilevato come la dialettica politica fra il Parlamento e il Governo risulti «ancora gravemente manchevole di un vero controllo in ordine alle effettive conseguenze prodotte nel tempo dalle leggi approvate», auspicando conseguentemente che i lavori di riforma del regolamento «possano assicurare alla Camera strumenti più efficaci per consentire tale controllo». Cfr. *Ivi*, p. 8.

Il presente contributo, prendendo spunto da questo specifico tema di riforma, si prefigge quindi di dimostrare come il rinnovamento regolamentare in parola risulti determinante non soltanto per colmare carenze che si trascinano da anni, ma anche per un'efficace e tempestiva attuazione degli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza[187]. Così, ripartendo dalla mancata revisione costituzionale del 2016[188] – relativa all'introduzione, presso il Senato, della funzione di valutazione delle politiche pubbliche, verranno illustrate le principali prospettive di riforma circa la sessione di bilancio nonché il monitoraggio delle misure contemplate dal PNRR, non mancando peraltro di suggerire possibili innovazioni anche al regolamento del Senato[189].

2. Il riavvio delle riforme regolamentari: una nuova stagione per l'attività valutativa del Parlamento?

Fino al 2016 i tentativi di ripensare il ruolo svolto dal Parlamento nelle funzioni non legislative sono stati informati ad una strategia incrementale dei "piccoli passi"[190], in larga parte dovuta alla vocazione dei poteri di indirizzo e controllo a operare quale fonte di razionalizzazione della forma di governo[191]. Tuttavia, il c.d. "secondo binario" di riforma del regolamento della Camera si inserisce in un contesto senz'altro inedito per il nostro Paese, alle prese con l'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza nonché con la modifica del Patto di Stabilità e Crescita[192]: un complesso di riforme tese a rispondere alla pandemia di COVID-19 che – non mancando di coinvolgere i Parlamenti nazionali – impone vieppiù un radicale ripensamento della valutazione delle politiche pubbliche, nell'ottica di una nuova dimensione dell'intervento parlamentare. Una pratica che, rispetto a una determinata soluzione politica, può essere svolta al momento della sua adozione (valutazione *ex-ante*), durante la sua

[187] Strumento attraverso cui ciascun Stato membro dell'Unione Europea dà concreta attuazione al *Next Generation EU*, un programma di finanziamento volto a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di COVID-19, col fine ultimo di dare vita a un'Unione Europea più verde, digitale e resiliente. Segnatamente, il PNRR italiano – che garantisce al nostro Paese risorse per 191,5 miliardi di euro (a cui vanno aggiunti i 30,6 miliardi del Piano Nazionale Complementare) – è articolato in sei missioni: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute. Per un approfondimento, si rinvia al sito *www.italiadomani.gov.it*.

[188] La c.d. riforma "Renzi-Boschi" che, com'è noto, non è stata confermata dal *referendum* ex art. 138, Cost. del 4 dicembre 2016.

[189] Nonostante la vasta riforma approvata in data 27 luglio 2022.

[190] La stessa logica stratificatrice che, in fin dei conti, ha caratterizzato il percorso riformatore del Parlamento, dai regolamenti parlamentari del 1971 alla riforma del Titolo V. Sul punto, v. E. GRIGLIO, *La revisione del regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2014.

[191] Cfr. G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Filangieri. Quaderno* 2007, Jovene, Napoli, 2008.

[192] Accordo internazionale stipulato nel 1997 dagli Stati membri dell'Unione Europea, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Eurozona e dunque rafforzare il percorso d'integrazione monetaria intrapreso nel 1992 a Maastricht. Le regole di applicazione sono state modificate nel 2011 con l'adozione del c.d. *Six Pack* e l'introduzione del semestre europeo.

implementazione (valutazione *in-itinere*) o – come accade di sovente – nel valutare *output*[193] e *outcome*[194] del processo decisionale (valutazione *ex-post*)[195].

Peraltro, l'approvazione della riforma costituzionale avviata con l'A.S. n. 1429/2014[196] avrebbe comportato, in primo luogo, il superamento del bicameralismo paritario, con l'assegnazione al Senato di nuove funzioni, tra cui proprio la valutazione delle politiche pubbliche [197] e dell'attività delle pubbliche amministrazioni[198]. Tra le novità più interessanti dell'assetto istituzionale che si sarebbe venuto a creare, tale funzione venne giustamente definita "essenziale", poiché andava senza dubbio a colmare un'evidente lacuna dell'ordinamento, ponendosi del resto in continuità con significative esperienze straniere. Inevitabile, difatti, il richiamo a quanto avvenuto pochi anni prima in Francia, ove la riforma costituzionale del 2008 ha riconosciuto la valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento come obbligo costituzionale[199]. Tra l'altro, le due Camere hanno dato attuazione in modo diverso alle disposizioni costituzionali[200]: da un lato, l'Assemblea nazionale ha istituito un organo *ad hoc* – il *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* – composto di 36 deputati (con una rappresentanza proporzionale dei gruppi politici e una presenza equilibrata delle commissioni permanenti); dall'altro, il Senato, pur non istituendo nuovi organi o strutture, ha reso esplicito, nel proprio regolamento, come le commissioni permanenti realizzino – nelle materie di loro competenza – il controllo dell'azione del

[193] Gli *output* sono i prodotti dell'attività dell'amministrazione.

[194] Gli *outcome* sono gli effettivi risultati sperimentati dai destinatari in diretta conseguenza delle politiche adottate.

[195] «Ad ognuna di queste articolazioni della *policy evaluation* corrispondono metodologie e pratiche dotate di autonomia, così che la pratica valutativa risulta essere un'area disciplinare e professionale alquanto complessa»: M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 7.

[196] "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*".

[197] «L'insieme dei metodi con finalità prescrittive utilizzabili prima dell'adozione delle politiche, per valutare le diverse alternative, durante l'implementazione, per monitorare i processi, o dopo un congruo periodo di tempo, per verificarne gli effetti»: G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 5, nt. 1. Sul significato del termine *politica pubblica*, v. P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, pp. 2-5.

[198] Cfr. art. 55, c. 1, Cost.

[199] Cfr. artt. 24, 47, 48 e 51, *Constitution française*. «Come si vede, l'ordinamento francese ha inteso prendere sul serio la valutazione delle politiche pubbliche: da un lato, ha costituzionalizzato tale attività; dall'altro, ne ha affidato la concreta realizzazione al Parlamento»: P. CHIRULLI, *op. cit*., p. 19.

[200] Peraltro, secondo la classificazione operata da E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2019, pp. 221-216, il Parlamento francese rientra tra i c.d. "valutatori formali", nella misura in cui affronta la valutazione delle politiche pubbliche in maniera sistematica e molto istituzionalizzata; più specificatamente, «l'attività di valutazione è attribuita a organi parlamentari titolari di poteri decisionali, è supportata da procedure *ad hoc* ed include sia l'analisi giuridico-formale che l'analisi d'impatto». Per un approfondimento circa la realtà francese, si vedano, nella dottrina italiana, M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Astrid. Rassegna*, n. 18/2008, pp. 1961 ss.; S. CECCANTI, *Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 luglio 2008; P. PASSAGLIA, *La recente revisione organica della Costituzione francese: un esempio da imitare?*, in *Foro it.,* n. 10/2008, pp. 262 ss.; R. BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità e innovazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2010. Rispetto alla dottrina francese si rinvia invece a P. TURK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, Paris, 2011, pp. 176 ss.; J.F. CALMETTE, *L'évaluation des politiques publiques: un moyen de control de l'action du gouvernement*, in X. MAGNON ET AL (a cura di), *Pouvoir exécutif et Parlement: de nouveaux équilibres?*, Puam, Aix-en-Provence, 2012, pp. 91 ss.; P. AVRIL, *Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in *Jus Politicum*, n. 6/2011.

Governo, la valutazione delle politiche pubbliche e il monitoraggio dell'applicazione delle leggi[201].

Tornando all'Italia del 2016, già all'epoca vi erano studiosi che – pur salutando con favore l'introduzione della funzione di valutazione delle politiche pubbliche in Costituzione – sottolineavano le possibili problematicità derivanti dall'affidamento di tale funzione al (solo) Senato, giacché in tal modo si sarebbe andati a recidere il rapporto tra valutazione e *lawmaking* in tutta quell'ampia fetta di legislazione che la riforma assegnava in via esclusiva alla Camera[202]. Eppure, malgrado il fallimento, di quel progetto di revisione costituzionale è comunque rimasta traccia, in larga parte proprio presso il Senato stesso: come evidenziato da Bartolucci, l'istituzione di un organo tecnico e imparziale quale l'Ufficio Valutazione Impatto consente, invero, di diffondere e sviluppare la cultura della valutazione dentro il perimetro istituzionale. Nello specifico l'UVI, sotto il coordinamento del Presidente del Senato, realizza «analisi e valutazioni delle politiche pubbliche basate sull'esame – anche sperimentale – dei rischi, dei costi, dei benefici e dell'efficacia»[203].

Ebbene, «dal momento in cui è stata prevista dal progetto di riforma costituzionale nelle vesti di nuova funzione del Senato, la valutazione delle politiche pubbliche è stata oggetto di considerazioni alquanto differenziate da parte della dottrina, venendo generalmente ricondotta alla funzione di controllo politico»[204], o meglio ancora, di verifica[205], benché in un'accezione ampia. «Della funzione di controllo, infatti, presenta indubbiamente le caratteristiche principali: la verifica dei modi di esercizio dell'attività di un soggetto diverso dal controllante; il fine di esprimere un giudizio sui medesimi; la possibilità di far valere la responsabilità del soggetto autore, seppur sotto forma – in questo caso – di responsabilità diffusa»[206]. Dal punto di vista dei risultati, invece, tale attività di controllo può, da un lato, indurre il Governo ad adottare tutte le misure affinché la politica in esame venga attuata al

[201] Cfr. art 228, *Règlement du Sénat*.

[202] Il Senato, perduta la funzione di dare e togliere la fiducia al Governo, avrebbe difatti conservato gli stessi poteri della Camera in ben poche categorie di leggi. Per il resto, avrebbe potuto soltanto proporre modifiche al testo deliberato da Montecitorio, su cui poi la Camera si sarebbe dovuta pronunciare una seconda volta in via definitiva. Cfr. G. REGONINI, *Il controllo sul Governo da parte del Parlamento secondo la riforma*, Comunicazione presentata al XXX Convegno della Società Italiana di Scienza Politica presso l'Università degli Studi di Milano, 16 Settembre 2016. L'A., per di più, continua facendo notare come negli altri sistemi bicamerali la valutazione delle amministrazioni e delle politiche venga sempre affidata all'intero Parlamento, o al massimo della Camera "bassa" ed elettiva. *Contra*, P. CHIRULLI, *op. cit*., p. 24, il quale sostiene che proprio il fatto di non essere più nel circuito della fiducia avrebbe agevolato e reso più "libero" il Senato nell'attività di valutazione delle politiche pubbliche; inoltre, la formulazione costituzionale novellata di cui all'art. 55, c. 4, Cost. non avrebbe comunque impedito alla Camera di svolgere tale funzione.

[203] L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta online*, n. 2/2022, p. 668. Per una descrizione minuziosa dell'attività svolta dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato, v. E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, cit., pp. 216-221.

[204] M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 4. Per una ricostruzione completa circa lo sviluppo dell'analisi delle politiche pubbliche in Italia, si veda P. CHIRULLI, *op. cit*., pp. 8-12.

[205] Così M. LUCIANI, *Funzioni di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 2. Dello stesso avviso è M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato l'8 agosto 2014*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 11 maggio 2014, p. 8. Critico invece il giudizio di E. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *www.federalismi.it*, n. 16/2015, dacché una generale funzione di controllo sull'attività politica non dovrebbe spettare ad un organo cui viene sottratta la funzione d'indirizzo politico.

[206] P. CHIRULLI, *op. cit*., pp. 22-23.

meglio; dall'altro, stimolare il medesimo a rimodulare la propria azione sulla base delle criticità eventualmente rilevate dal soggetto controllante[207].

Cosicché, se già da allora la dottrina concordava nell'assegnare un ruolo importantissimo alla modifica dei regolamenti per la concreta realizzazione del disegno riformatore[208], a maggior ragione quel ruolo è rilevante oggi, nell'ambito di un sistema bicamerale. Un contesto, cioè, da cui deriva l'opportunità di attribuire la funzione valutativa a entrambe le Camere[209], auspicabilmente attraverso l'istituzione di un organo parlamentare *ad hoc* competente in materia[210]; un comitato bicamerale, dunque, ma nettamente distinto dal Comitato per la Legislazione[211], nonostante le affinità[212]. D'altra parte, però, non sbaglia chi sostiene che la semplice unificazione delle strutture tecniche di Camera e Senato non garantisce, di per sé, la necessaria solidità metodologica e operativa[213]: è pacifico, difatti, come la valutazione parlamentare, per funzionare bene, richieda «una struttura tecnica con le

[207] Cfr. *Ivi*, p. 23.

[208] Sul punto, *ex multis*, si vedano G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2015; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2016, specie pp. 16 ss.; R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2016; A. PACE, *Le finalità accentratrici della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Giur. Cost*., n. 1/2016, pp. 355 ss.; M. LUCIANI, *Funzioni di controllo e riforma del Senato*; in AA. VV., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della riforma*, Maggioli Editore, Rimini, 2016; E. CATELANI, *Il nuovo Senato: organo poliedrico. Gli interventi normativi per completare e dare piena attuazione alla riforma*, in *Diritti regionali*, n. 3/2016, pp. 396 ss.; P. MAGARÒ, *Sulla funzione di controllo del nuovo Senato*, in P. COSTANZO – A. GIOVANNELLI – L. TRUCCO (a cura), *Forum sul D.D.L. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 55 ss.; H. SCHMIT, *La riforma del Senato e la rappresentanza democratica*, in *Forum Quad. Cost*., 30 novembre 2014; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016.

[209] In tal senso, v. M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 16: «L'attribuzione della funzione valutativa ad una sola delle Camere avrebbe infatti l'effetto di potenziare impropriamente una delle due assemblee creando i presupposti per la rivendicazione, da parte dell'altro ramo del Parlamento, degli stessi poteri e funzioni concessi alla prima assise legislativa, un'eventualità assai problematica che potrebbe sfociare in un contrasto politico oltre che amministrativo».

[210] Cfr. *Ibid*.: «Sembra una soluzione preferibile all'istituzione di due comitati presso le due assemblee perché favorirebbe il loro coordinamento dotando, inoltre, l'organo in questione di una autorevolezza maggiore, tale da garantire un rilievo maggiore alle sue attività […]».

[211] Esprime pareri sugli atti normativi del Governo, sui decreti legge nonché sulla qualità dei progetti di legge, valutandone caratteristiche legate alla c.d. "legistica" (omogeneità, semplicità, chiarezza, semplificazione etc.), mentre la valutazione delle politiche pubbliche non si risolve nel (solo) perfezionamento della legislazione (e viceversa).

[212] Più nel concreto, V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Riv. trim. sc. amm*., n. 1/2022, p. 20 suggerisce, ad esempio, di trasformare la Commissione parlamentare per la semplificazione in una sorta di Commissione per la qualità e la valutazione della legislazione e delle politiche pubbliche, materia per eccellenza *bipartisan*. «Si potrebbe anche immaginare che la Commissione bicamerale qui prospettata svolga i compiti oggi attribuiti a[l Comitato per la Legislazione], specializzandosi in un ambito nel quale esso ha già ottenuto significativi successi, soprattutto nell'era della pandemia: strumenti e metodi della legislazione».

[213] Nonostante l'elevata professionalità giuridico-politica dei funzionari parlamentari, rileva P. CHIRULLI, *op. cit*., p. 26, «la valutazione delle politiche pubbliche necessita anche di competenze economiche e statistiche, oltre che, eventualmente, sociologiche, etc.». L'A. suggerisce, inoltre, il coinvolgimento di istituzioni di provata competenza e neutralità quali la Corte dei conti, la Banca d'Italia e l'ISTAT, «che potranno fornire un valido supporto di dati e di elaborazione economica».

competenze necessarie per garantire affidabilità, continuità, indipendenza, e per monitorare l'effettivo recepimento delle raccomandazioni»[214].

Dopotutto, se da un lato quello della valutazione delle politiche pubbliche resta uno dei settori in cui i Parlamenti hanno i maggiori spazi per "lo sviluppo di nuovi e ulteriori, auspicabilmente più efficaci e dinamici, poteri e procedimenti parlamentari di controllo", è altrettanto vero che si tratta pur sempre di attività dallo scarso "*appeal* politico", troppo impegnativa rispetto al ritorno politico-elettorale che ne deriva. Eppure, «il rapporto tra valutazione delle politiche pubbliche e *policy making* è assai intimo, perché la pratica valutativa […] permette ai decisori politici di approfondire l'evolversi dell'intervento pubblico nella sua dimensione processuale e reticolare, integrando magari l'analisi dei suoi profili normativi o output decisionali»[215].

Detto ciò, è indubbio che l'attività valutativa del Parlamento debba essere potenziata, soprattutto alla luce delle incisive riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; anzi, tenere le Camere costantemente aggiornate riguardo gli effetti del Piano favorirebbe senz'altro la scelta degli strumenti normativi più idonei alla sua attuazione, oltre che l'efficientamento della programmazione e delle relative tempistiche. Mediante un'attenta analisi parlamentare delle informazioni fornite dal Governo, si darebbe inoltre vita – sempre nell'ambito dell'implementazione del PNRR – a «un *continuum* virtuoso tra valutazione delle politiche pubbliche e politiche sulla qualità della normazione e della legislazione»[216].

Ordunque, non resta che confidare nella buona riuscita dell'*iter* di riforma regolamentare tuttora in corso, al fine di vedere la valutazione delle politiche pubbliche finalmente concretizzata in specifici istituti e procedure[217]. Solo così «l'esercizio della funzione valutativa potrebbe far del Parlamento un interlocutore autorevole o, quantomeno, informato in merito alle criticità che riguardano i processi decisionali e le esigenze che promanano dalla società civile nell'attuale *governance* multilivello»[218].

Tuttavia, a parere di chi scrive, il terreno più fertile per rilanciare le funzioni di indirizzo e controllo del Parlamento rimane, ancora oggi, quello della finanza pubblica.

3. Regolamenti parlamentari e controllo di finanza pubblica: come ripristinare una condizione di normalità

---

[214] G. REGONINI, *Il controllo sul Governo da parte del Parlamento secondo la riforma*, cit., che peraltro richiama agenzie quali il *Government Accountability Office* (GAO) negli Stati Uniti o il *National Audit Office* (Nao) in Gran Bretagna, note come "cani da guardia" del Parlamento.

[215] M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 7.

[216] Camera dei deputati, *Il PNRR e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino*, 1 aprile 2022, p. 8, ove non si manca di affermare che «merita di essere approfondita la "strumentazione" legislativa con la quale affrontare il Piano, anche al fine di scongiurare il rischio di ricorrere, in prossimità delle scadenze degli adempimenti previsti dal Piano, a decreti-legge multisettoriali il cui esame in Parlamento non può essere necessariamente molto approfondito».

[217] Nondimeno, «l'eventuale introduzione della pratica valutativa nel contesto parlamentare dovrebbe essere accompagnata da un processo di progressiva, eppur indispensabile, formazione della classe politica e partitica»: M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 20.

[218] *Ivi*, p. 19.

Tra le questioni ereditate dalla XVIII legislatura vi è senza dubbio quella riguardante l'esame delle leggi annuali di bilancio: oltre alle consuete problematicità legate al "monocameralismo di fatto" e al costante ricorso alla questione di fiducia, si tratta pur sempre di un *iter* fortemente condizionato – nei tempi e nei contenuti – dalla normativa eurounitaria[219], a cui ora inevitabilmente si aggiunge l'auto-vincolo[220] rappresentato dall'attuazione del PNRR[221]. Dopotutto, come rileva Gianniti, la logica sottesa al processo di costruzione della manovra è la stessa che sviluppa e sostiene il Piano di Ripresa e Resilienza: capitoli di spesa fissati con largo anticipo e precise scadenze, nell'ambito di una programmazione ordinata e tempestiva[222].

Cosicché, nonostante la rilevanza della legislazione in parola e i frequenti moniti del Capo dello Stato[223], ad oggi le Camere valutano e votano le leggi di bilancio in tempi sempre più ristretti[224], sacrificando di fatto l'effettività del bicameralismo nell'ambito del procedimento

---

[219] Una disciplina talmente incisiva al punto da dare luogo a un'importante revisione costituzionale che – sostanzialmente in risposta a quanto richiesto in sede europea dal *Fiscal compact* – ha riscritto integralmente l'art. 81 Cost., modificando altresì gli artt. 97, 117 e 119 Cost. Per una trattazione completa, si vedano almeno L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, III ed., 2018, pp. 289-298; C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Oss. Cost*., n. 1/2023, pp. 222 ss.

[220] L'Italia, nel sottoporre il proprio Piano di riforme e investimenti al vaglio della Commissione europea – poi definitivamente approvato in data 13 luglio 2021 dal Consiglio "Economia e Finanza" (ECOFIN), si è volontariamente obbligata a realizzare gli obiettivi *ivi* inseriti; del resto, l'assegnazione semestrale delle risorse stanziate dipende esclusivamente dal numero di traguardi conseguiti entro la scadenza prefissata. Sulla natura giuridica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, si vedano almeno M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, n. 8-9/2021; D. DE LUNGO, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2022; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2022.

[221] Come osserva R. DICKMANN, *La transizione fra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" camere?*, in *www.federalismi.it*, n. 24/2022, pp. 16-17, i dati pubblicati dal Servizio Studi della Camera dei deputati sono eloquenti: la legge di bilancio per il 2019 è stata esaminata ed approvata in tre passaggi parlamentari, durati complessivamente 50 giorni (33 alla Camera in prima lettura, 14 al Senato in prima lettura e 3 alla Camera in seconda lettura); la legge di bilancio per il 2020 è stata esaminata ed approvata in due passaggi parlamentari, durati complessivamente 42 giorni (35 al Senato in prima lettura e 7 alla Camera in prima lettura); la legge di bilancio per il 2021 è stata esaminata ed approvata in due passaggi parlamentari, durati complessivamente 36 giorni (33 alla Camera in prima lettura e 3 al Senato in prima lettura); la legge di bilancio per il 2022 è stata esaminata ed approvata in due passaggi parlamentari, durati complessivamente 41 giorni (37 al Senato in prima lettura e 4 alla Camera in prima lettura); la legge di bilancio per il 2023 è stata esaminata ed approvata in due passaggi parlamentari, durati complessivamente 30 giorni (25 al Senato in prima lettura e 5 alla Camera in prima lettura).

[222] Cfr. L. GIANNITI, *Le "deformazioni" della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Oss. Cost*., n. 2/2023, p. 39. Sempre sull'intreccio tra programmazione di bilancio e PNRR, si veda M. LUCIANI – N. LUPO, *La sessione di bilancio nella forma di governo dell'Unione europea*, in *Il Bilancio dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 77 ss. *Contra*, E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, lett. 5/2022, secondo cui il PNRR dà vita a una vera e propria «trasformazione del modo di formazione delle decisioni politiche da parte del Governo, concordata con il Consiglio europeo, dell'Unione e con la Commissione europea, che non si era mai vista in Italia, nonostante la significativa influenza che ormai le istituzioni dell'Unione esercitano nella formazione del bilancio dello Stato».

[223] Si veda, *ex multis*, il discorso tenuto da Sergio Mattarella innanzi alle Camere in seduta comune, a margine del giuramento reso il 3 febbraio 2022, «dove ha in particolare evocato l'esigenza che il Parlamento disponga di tempi adeguati per esaminare "gli atti fondamentali di governo del Paese" e che si garantisca "un ricorso ordinato alle diverse fonti normative, rispettoso dei limiti posti dalla Costituzione"». Così R. DICKMANN, *La transizione fra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" camere?*, cit., p. 17.

[224] Dovuti anzitutto alla dilatazione dei tempi con cui il disegno di legge di bilancio viene effettivamente presentato in Parlamento: nel corso della XVIII legislatura si è sempre andati oltre il termine fissato dalla legge di contabilità (20

legislativo[225]. Tutte questioni che, a ben vedere, si intrecciano senza dubbio con la revisione dei regolamenti parlamentari[226], a partire da quello dalla Camera dei deputati[227], ove le prassi superano ormai di gran lunga un dato testuale ancora riferito alla "legge finanziaria"[228]. Un mancato adeguamento[229], peraltro, che sul fronte del controllo della finanza pubblica ha finora lasciato ampi margini di discrezionalità al Governo; d'altra parte, pur seguendo i crismi del procedimento legislativo, la legge di bilancio rimane a tutti gli effetti classificabile quale esercizio della funzione di controllo e, talvolta, di indirizzo[230].

Nondimeno, se da un lato è lecito pensare che la riduzione del numero dei parlamentari conduca a uno snellimento del procedimento legislativo[231], dall'altro bisogna tuttavia evitare di aggravare eccessivamente il lavoro dei singoli parlamentari[232], *a fortiori* laddove siano previsti termini serrati[233] come avviene per la sessione di bilancio[234].

---

ottobre). In argomento, v. L. GIANNITI, *Le "deformazioni" della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, cit., pp. 40-41.

[225] Cfr. *Ibid.*

[226] Rispetto alla cd. sessione di bilancio, «il ruolo dei regolamenti parlamentari (e delle prassi che in parte ne anticipano le previsioni, in parte ne integrano i disposti) è diventato cruciale soprattutto dopo il 1978, quando l'istituzione del disegno di legge finanziaria ha consigliato di dedicare un apposito periodo di tempo dei lavori parlamentari quasi esclusivamente all'esame dei due disegni di legge, per i quali si è prevista l'analisi abbinata in commissione e in Assemblea, e all'esame dei documenti a essi correlati […]»: L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 290.

[227] «La novella del 2017 ha adeguato il regolamento del Senato alle modifiche introdotte dalla legge n. 163 del 2016 con riferimento alla struttura e ai contenuti della legislazione contabile. La lettera del regolamento della Camera è invece rimasta immutata e continua ancora a fare riferimento al DPEF e alla legge finanziaria, ma con interpretazioni presidenziali la procedura si è adattata alle nuove previsioni, europee e della legge statale, che delineano questo peculiare procedimento parlamentare euronazionale»: L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 291. Dunque, le procedure deliberative e la strumentazione di controllo non sono state riviste in modo sostanziale nemmeno al Senato: la novella del 2017, difatti, non ha operato altro che un formale adeguamento delle previsioni regolamentari alla nuova disciplina contabile; e la riforma del 2022 ha lasciato addirittura intatta la disciplina di cui al capo XV del regolamento.

[228] Modello di legislazione di finanza pubblica superato con la l. n. 163/2016 e con i d.lgs. nn. 90/2016 e 93/2016, nella cornice del nuovo art. 81 Cost., della l. cost. n. 1/2012 e della l. n. 243/2012.

[229] Cfr. art. 5, c. 4, l. cost. n. 1/2012, ai sensi del quale spetta ai regolamenti di Camera e Senato definire le modalità con cui le Camere «esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni». Ad avviso di E. GRIGLIO, *La revisione del regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, cit., p. 16, la "missione" attribuita ai regolamenti parlamentari da siffatta norma è addirittura «destinata a tradursi in una sostanziale innovazione della forma di governo, più che in una mera razionalizzazione dell'esistente».

[230] A tal proposito, si veda L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 180-181.

[231] *Contra* C. BERGONZINI, *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*, in *Forum Quad. Cost*., n. 3/2020, p. 235: «è utile sgomberare subito il campo da un argomento molto diffuso e apparentemente robusto: quello per cui la riduzione del numero dei parlamentari comporterebbe un generale miglioramento della funzionalità delle Assemblee, sulla base dell'equazione per cui "meno parlamentari = meno emendamenti"».

[232] Cfr. *Ibid.*: «è semmai più verosimile che, a causa della diminuzione del numero dei potenziali interlocutori, su ciascun rappresentante si scarichino più pressioni di un numero maggiore di gruppi di interesse, con il risultato esattamente opposto a quello sostenuto dai fautori dell'argomento in questione».

[233] Ciò avviene sostanzialmente per effetto del c.d. "semestre europeo", disciplinato dai reg. UE nn. 1175/2011 e 473/2013. «La logica di fondo è quella di un ciclo di bilancio nel quale si svolge un serrato e continuo dialogo tra istituzioni europee e istituzioni nazionali, diretto a far sì che l'indirizzo politico-finanziario di ciascuno Stato membro si muova non solo in piena coerenza con i vincoli del Patto di Stabilità e Crescita, ma anche secondo linee non incoerenti con le previsioni macroeconomiche e con le opzioni di fondo compiute in seno all'Unione Europea»: L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 291.

[234] Sul punto, C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, in *Riv. trim. sc. amm*., n. 1/2022, p. 21. Ogni anno rilevano, in particolare, le scadenze del 15 ottobre – termine entro cui ciascuno Stato,

Detto ciò, è evidente come l'approvazione della legge di bilancio rappresenti la sede in cui il potere di controllo, tanto sul piano dell'ingerenza quanto su quello della verifica, sia maggiormente capace di incidere sulla definizione dell'indirizzo politico di governo; una facoltà, però, sempre più compressa per non dire bloccata da prassi quali la combinazione di maxi-emendamenti e questione di fiducia. Comportamenti, dopotutto, sui quali anche la Corte Costituzionale ha avuto modo di esprimersi in termini interlocutori con l'ordinanza n. 17/2019[235], pronunciata in sede di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato: pur ammettendo che l'ambito del controllo-ingerenza possa essere ridotto poiché nella disponibilità della maggioranza parlamentare, sono gli stessi giudici costituzionali a rilevare come tale disponibilità non possa essere illimitata, pena il venir meno del controllo-verifica anche da parte dell'opposizione. Un bilanciamento tra due tipi di controlli che finanche la Consulta, però, rimette ai regolamenti parlamentari[236].

Malgrado ciò, nonostante il monito circa «gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo»[237], a un solo anno di distanza la Corte è stata costretta a pronunciarsi nuovamente su ricorsi per conflitti di attribuzione riguardo le modalità di approvazione della legge di bilancio[238]: «nella sostanza, il motivo di doglianza è sempre lo stesso, e riguarda l'assunto che la prassi approvativa della legge di bilancio, mediante posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento governativo, avrebbe determinato la vulnerazione delle prerogative funzionali dei componenti delle Camere, riconducibile alla compressione del necessario spazio di esame di una iniziativa legislativa di grande rilevanza»[239].

---

sulla base delle raccomandazioni elaborate dalla Commissione europea, è tenuto a pubblicare il proprio progetto di bilancio per l'anno successivo (uno schema comprensivo dei saldi di finanza pubblica e di una descrizione complessiva degli interventi che si intendono adottare) e del 30 novembre – data entro la quale la Commissione esamina ogni progetto di bilancio, formulando un parere in merito –, per poi arrivare al 31 dicembre, con l'approvazione del bilancio da parte dei singoli Stati membri. Tuttavia, come fatto notare da L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 180-181, rispetto allo schema delineato dalla disciplina eurounitaria, per i Parlamenti nazionali residua uno spazio non molto ampio, ma comunque rilevante. Nell'ambito del segmento sovranazionale, infatti, essi vengono adeguatamente coinvolti «nella preparazione dei programmi di stabilità, dei programmi di convergenza e dei programmi nazionali di riforma, onde rafforzare la trasparenza, la titolarità e la responsabilità delle decisioni prese»: *cons.* 16, reg. UE n. 1175/2011; sul piano interno, oltre ad approvare il bilancio, ciascun Parlamento può invece chiedere che il parere della Commissione europea sul bilancio venga presentato e illustrato in Aula. Nel complesso si ha dunque un semestre europeo (novembre-giugno), nel corso del quale le istituzioni europee valutano i programmi nazionali ed elaborano raccomandazioni specifiche per ciascun paese, e un semestre nazionale (luglio-ottobre), in occasione del quale gli Stati membri recepiscono e traducono tali raccomandazioni in legislazione statale.

[235] La prima legge di bilancio della XVIII legislatura fu caratterizzata da un'evidente "compressione dell'esame parlamentare"; proprio per permettere una valutazione della legittimità costituzionale di quella procedura, la Corte costituzionale ammise per la prima volta un ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato da un singolo parlamentare, pur dichiarando il conflitto inammissibile sotto il profilo oggettivo. Cfr. L. GIANNITI, *Le "deformazioni" della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, cit., pp. 41-42. Per la trattazione completa si rinvia a ID., *Le sessioni di bilancio del 2018, del 2019 e del 2020: procedure di bilancio,* poteri *del Parlamento, rapporti con l'Unione europea*, in *Giur. cost.*, n. 6/2020, pp. 3328 ss.

[236] In argomento, M. CAVINO, cit., p. 204.

[237] Cfr. C. Cost., 8 febbraio 2019, n. 17. «In tal modo, per effetto del "voto bloccato" che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo».

[238] Cfr. C. Cost., 26 marzo 2020, n. 60.

[239] In argomento, si vedano L. SAMBUCCI, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020), in Forum Quad. Cost., n. 2/2020*; R. PEREZ, *Il bilancio per il 2020 e le vicende dell'approvazione,* in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 2/2020, pp. 165 ss; M. ARMANNO, *Il conflitto di*

Orbene, constatato come l'approvazione delle leggi di bilancio sia costantemente caratterizzata da "deformazioni e dilatazioni"[240] – ben lontane da quel quadro normativo disegnato per assicurare scelte ponderate sia in ambito governativo sia parlamentare – che hanno sostanzialmente impedito l'esame del disegno di legge di bilancio, diventa sempre più necessario procedere a un ripensamento circa la sua struttura e la sua istruttoria. Invero, se sul fronte legislativo appaiono senz'altro condivisibili le proposte fatte dalla dottrina circa l'anticipazione del termine per la presentazione del disegno di legge di bilancio (magari in coincidenza con quello previsto per l'approvazione e l'invio a Bruxelles del Documento Programmatico di Bilancio)[241], è comunque sul fronte parlamentare che la rivisitazione della disciplina dettata dai regolamenti di Camera e Senato non può davvero essere procrastinata oltre. Del resto, è dal 2016 che i termini *ivi* previsti – risalenti alle innovazioni regolamentari introdotte nel 1988 – per le varie fasi d'esame del disegno di legge di bilancio non vengono più rispettati, facendo così venire meno quel contributo consapevole del Parlamento che il procedimento euronazionale vorrebbe invece valorizzare.

Quanto poi alla questione concernente gli emendamenti microsettoriali e localistici, soltanto «il fare […] dell'annuale sessione di esame della legge di bilancio un momento essenzialmente di controllo dell'indirizzo costruito con vari passaggi parlamentari (l'approvazione del DEF e poi del NADEF) sulle scelte di prelievo e di spesa […]»[242] consentirà di delineare per tempo le linee fondamentali in materia di politica economica, evitando così quell'inopportuno affastellamento di misure durante la sessione di bilancio. Un'incontrollata profusione di emendamenti che, per di più, non sono quasi mai di provenienza parlamentare, bensì governativa: più che violazioni delle disposizioni sul c.d. contenuto proprio, si tratta dunque di «deroghe rispetto ai termini di presentazione degli emendamenti che i regolamenti prevedono a favore del Governo e della Commissione bilancio»[243]. L'idea è dunque quella di ridurre al minimo indispensabile ovvero ineludibile il contenuto normativo della prima sezione della legge, assicurando nel corso dell'esame parlamentare un rigoroso rispetto delle regole, che peraltro già vietano l'inserimento di norme ordinamentali[244].

---

attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalicabile soglia del controllo di ammissibilità, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2020.

[240] Basti pensare a quanto avvenuto durante la sessione di bilancio 2020. Per una trattazione esaustiva, si rinvia a C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Oss. AIC*, n. 1/2021, pp. 221 ss.

[241] Il riferimento è soprattutto alla proposta di L. GIANNITI, *Le "deformazioni" della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, cit., pp. 47-48, tra l'altro attenta anche alle ricadute sulla legge di bilancio in termini di maggior omogeneità del suo contenuto.

[242] L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018, del 2019 e del 2020: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l'Unione europea*, cit., p. 3339. Tra l'altro l'A. fa notare, altresì, che «l'esperienza di queste prime sessioni di bilancio della XVIII legislatura mostra come sia più utile e producente riversare la disciplina normativa compiuta a valle delle scelte allocative in strumenti diversi dalla legge di bilancio, che si è invece trasformata in un "coacervo di misure indirizzate a diverse finalità condivisibili, ma senza un sottostante disegno di politica di bilancio ben delineato"».

[243] C. BERGONZINI, *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*, cit., p. 240. Per tale ragione, l'A. suggerisce, in via di principio, «una linea di riforma regolamentare che elimini – o almeno limiti radicalmente – le deroghe a favore del Governo (il pertugio attraverso cui passano i maxiemendamenti dell'ultimo minuto), facendo eventualmente convergere le eccezioni ai termini di presentazione sulla sola Commissione, consentendo solo al collegio ristretto la presentazione di emendamenti tardivi, sempre a condizione che ne sia stato effettivamente svolto l'esame».

[244] Cfr. art. 5, l. 243/2012 e art. 21, l.196/2009.

Vista la riduzione del numero dei parlamentari, infine, sempre in un'ottica *de iure condendo*, pare non esservi alcun dubbio circa l'utilità di costituire delle commissioni bicamerali – a composizione paritaria tra maggioranza e opposizioni – dedicate esclusivamente al controllo sulla finanza pubblica; alla fin fine, «il bicameralismo paritario finisce spesso per rivelarsi un impiccio, o comunque per appesantire non poco processi la cui tempistica sfugge alla determinazione da parte del Parlamento»[245].

Così, individuati gli aspetti più problematici rispetto alla procedura di bilancio – che come si è detto, sono il ritardo governativo nel depositare il disegno di legge di bilancio e la riconcorsa ad inserirvi contenuti di ogni genere –, si ritiene anzitutto più che plausibile la modifica di alcuni dei termini temporali attualmente previsti dalla manovra di finanza pubblica. Ma perché i correttivi suggeriti possano funzionare, bisogna che i regolamenti parlamentari vengano innanzitutto rispettati[246].

4. La necessità di riforme istituzionali come conseguenza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Per quanto attiene a metodi e contenuti delle politiche in materia di finanza pubblica, il varo di uno strumento quale quello del *Next Generation UE*[247] è frutto di un deciso cambio di passo che, «al di là della sua connessione con accadimenti eccezionali, si presta a delineare, specie in prospettiva, una (ennesima) trasformazione costituzionale dell'Unione europea»[248]. Un fattore di profondo rinnovamento, peraltro, che si inserisce a pieno titolo nella discussione concernente la riforma del Patto di Stabilità e Crescita – tuttora al vaglio del Consiglio e del Parlamento europeo –, incidendo vieppiù su tutti i poteri statali dei singoli ordinamenti nazionali.

Anche sul versante italiano, difatti, nonostante le regole e le prassi che hanno a lungo caratterizzato i tempi e le modalità di lavoro dello Stato, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza va a configurare un nuovo metodo di governo, che in virtù di un esigente quadro programmatico di riforme, sembra prospettare una netta revisione di funzioni e procedure istituzionali, incluse quelle parlamentari[249]. Del resto, se è vero che il PNRR non ha comportato un netto tasso di discontinuità circa la tipologia degli strumenti legislativi utilizzati[250], è altrettanto vero che il Parlamento è pure titolare di incisivi poteri di indirizzo e

---

[245] N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum Quad. Cost*., n. 3/2020, p. 340.

[246] A tal proposito, è da tempo che parte della dottrina reclama a gran voce un ripensamento del ruolo dei Presidenti di Assemblea, che non rappresenterebbero più un «argine alle forzature della maggioranza, né tantomeno del Governo, e da molto tempo» non garantirebbero più «quell'applicazione imparziale delle regole su cui la figura è stata costruita negli anni»: C. BERGONZINI, *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*, cit., p. 241.

[247] Cfr. reg. UE n. 241/2021.

[248] N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2022, p. 3.

[249] Cfr. *Ibid.*

[250] Nonostante le aspettative riguardo l'impiego di leggi di delega e leggi a cadenza annuale, la maggior parte delle misure normative è stata finora inserita all'interno di decreti legge a contenuto plurimo, per di più emendati in sede di conversione in base a quanto poi emerso dal confronto con la Commissione europea. Sul punto, cfr. *Ivi*, p. 4.

controllo, che rispetto al Piano richiedono però un profondo rinnovamento[251]. Si tratta di funzioni che, in particolare, hanno modo di svilupparsi in forme molteplici, potendo contare su specifici parametri intorno ai quali indirizzare e valutare l'attività del Governo; ma quali debbano essere le modalità e le procedure mediante cui esercitare questi poteri parlamentari rimane oggetto di un dibattito che, inevitabilmente, si intreccia con quello sulla modifica dei regolamenti parlamentari dopo la riduzione del numero di deputati e senatori[252].

Ad ogni modo, in un frangente siffatto, il tema che risulta oltremodo amplificato è quello del monitoraggio, ovverosia del controllo parlamentare sull'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: di fatto, ogni sei mesi la *Cabina di regia per il PNRR* trasmette alle Commissioni parlamentari – tramite il Ministro per i rapporti con il Parlamento – una relazione sullo stato di attuazione del Piano, «nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma *Next Generation EU* e sui risultati raggiunti. La relazione indica altresì le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti»[253]. Viceversa, «al termine dell'esame di ogni relazione semestrale possono essere adottati atti di indirizzo al Governo che indicano le eventuali criticità riscontrate nel programma di adozione delle riforme concordate in sede europea e nello stato di avanzamento dei singoli progetti»[254]; in aggiunta, alla luce delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta, le Commissioni competenti monitorano finanche lo stato di realizzazione delle singole misure, con particolare attenzione al rispetto e al raggiungimento degli obiettivi inerenti alle priorità trasversali del Piano (digitalizzazione, contrasto al cambiamento climatico, giovani, riduzione dei divari territoriali e parità di genere)[255]. Ma anche l'attività di indirizzo del Parlamento, svolta tramite risoluzioni, si rivela parimenti rilevante, all'esito dell'esame della relazione.

Riguardo invece alla valutazione che segue il monitoraggio, vi sono diversi ambiti – proprio in relazione al PNRR – nei quali le riforme dei regolamenti parlamentari potrebbero effettivamente intervenire, al fine di agevolare la corretta attuazione di progetti e investimenti assolutamente cruciali per il nostro Paese. Dall'altro lato, però, stanno emergendo sempre più problemi, che in ambito parlamentare si traducono o in un procedimento legislativo velocissimo per tamponare le emergenze, tramite la decretazione d'urgenza[256], ovvero in un

---

[251] Basti pensare a quanto la funzione di controllo parlamentare ex art. 5, l. cost. n. 1/2012 circa l'obbligo del pareggio di bilancio risulti amplificata in virtù dell'attuazione delle misure previste dal PNRR.

[252] «L'obiettivo di rivitalizzare la centralità del Parlamento nella forma di governo, perseguito dai redattori della riforma costituzionale, potrà, pertanto, essere conseguito soltanto con una riforma organica e strutturale delle norme che regolano il "gioco" della dialettica parlamentare»: C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, cit., p. 34.

[253] Cfr. art. 2, c. 2, lett. e), d.l. n. 77/2021 (c.d. *decreto semplificazioni bis*), convertito con l. 108/2021. «Il Governo è tenuto in particolare a fornire alle Commissioni parlamentari competenti: le informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR; tutti i dati, gli atti, le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento dei loro compiti; i documenti, riguardanti le materie di competenza delle medesime, inviati agli organi dell'Unione europea relativamente all'attuazione del PNRR»: L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 665.

[254] *Ibid.*

[255] Cfr. *Ibid.*

[256] «Anche nell'attuazione del PNRR tale caratteristica sembra confermata, se si pensa al maggior numero di decreti-legge – vincolati nell'approvazione, o poiché previsti dal Piano oppure perché necessari alla sua attuazione, e approvati con questione di fiducia – che offrono più finestre ai parlamentari anche per l'inserimento di disposizioni localistiche e microsettoriali»: *Ivi*, p. 652.

procedimento lentissimo per le riforme strutturali. Malgrado ciò, se comunque di decreti-legge si deve trattare, da qui al 2026 il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza avrà, in ogni caso, trasformato il Parlamento: di conseguenza, le modifiche dei regolamenti attualmente in discussione dovranno senz'altro innovare non solo per adeguarsi ai nuovi numeri parlamentari[257].

Tuttavia, in virtù dell'attuale ruolo del Parlamento – sempre meno legislatore e in potenza sempre più controllore e valutatore –, alcuni studiosi ritengono fondamentale evitare riforme troppo incisive rispetto al procedimento legislativo, ritenendo di doversi piuttosto adeguare i contenuti già esistenti[258]. Eppure, sempre nell'ottica di una revisione regolamentare, sono in tanti a confidare nel superamento, quantomeno, delle asimmetrie tuttora esistenti tra i due rami del Parlamento, soprattutto nell'ambito del procedimento di conversione dei decreti-legge (sia per i tempi sia per il regime degli emendamenti) e dell'esame del disegno di legge di bilancio in sede della Commissione di merito[259]. Per il momento, tuttavia, la dottrina è concorde circa l'inopportunità di inserire nei regolamenti parlamentari una disciplina specificatamente dedicata al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, rimanendo quest'ultimo uno strumento contingente e temporaneo.

Orbene, se da un lato appare imprescindibile addivenire, presto o tardi, a una programmazione legislativa condivisa fra Parlamento e Governo – magari attraverso la prassi che vede le Commissioni di Camera e Senato espletare un'istruttoria legislativa condivisa[260] – dall'altro appare altresì conveniente l'estensione di uno strumento in realtà già presente nel regolamento della Camera: quello per cui, ai sensi dell'art. 123 *bis*, nei confronti dei provvedimenti collegati di sessione «il Governo può richiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge entro un determinato termine, riferito alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva».

Per il resto, appare evidente, anche a chi scrive, che la legislazione dovrà adeguarsi alle misure contemplate dal PNRR, essendo chiaramente minimi gli spazi d'integrazione e di interpretazione riservati al Parlamento[261]. A questo proposito, risulta particolarmente calzante

---

[257] Cfr. *Ibid.*

[258] «Anche a costo di continuare a utilizzare, per quanto criticabili, nei prossimi mesi, le prassi utilizzate finora (e quindi almeno l'utilizzo della questione di fiducia sui maxi-emendamenti, perlomeno limitatamente agli interventi legislativi attuativi del PNRR)»: così L. BARTOLUCCI, *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Dir. Pubb. Eur. – Rassegna online*, n. 2/2021, p. 133 ss. *Contra*, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., p. VIII.

[259] Cfr. art. 126, c. 8, Reg. Sen. e art. 120, c. 6, Reg. Cam. Come fa notare C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, cit., p. 24, «rispetto al primo profilo il diverso regime degli emendamenti rischia, infatti, di pregiudicare l'omogeneità del decreto-legge, facendo rientrare dalla finestra ciò che non era entrato dalla porta. Rispetto alla procedura di bilancio, considerata la sua complessità e delicatezza, potrebbe essere opportuno estendere anche alla Camera il termine più ampio previsto al Senato per l'approvazione della relazione generale della Commissione bilancio».

[260] Secondo N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., p. VIII, ciò consentirebbe «di adottare metodi di normazione decisamente migliori rispetto al passato, con l'effettuazione di adeguate attività istruttorie, consultazioni degli *stakeholder* e analisi di impatto».

[261] «Certo, questo ovviamente può funzionare solo se, allo stesso tempo, anche il Governo, nello scrivere il decreto-legge, riesca ad auto-limitarsi, inserendo solo contenuti omogenei e attuativi del PNRR, senza inserire in quella sede altre disposizioni che possono considerarsi estranee alla materia». In tal senso, l'A. ritiene condivisibile la previsione di cui all'novellato art. 78, c. 6 *bis*, Reg. Sen., in base al quale «qualora ricorrano le condizioni di cui all'articolo 97, c. 1, il Presidente del Senato può dichiarare improponibili disposizioni contenute nel testo proposto dalla Commissione

l'idea di «inserire un momento di riflessione "*future-oriented*" nel procedimento legislativo, [al fine di] "allungare" lo sguardo del legislatore [verso le nuove generazioni], superando quell'approccio di breve periodo e del "qui ed ora" che molto spesso ha caratterizzato la vita politica e parlamentare»[262].

5. In conclusione e in prospettiva

Rispetto alla consueta attività valutativa, tuttavia, la sfida lanciata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si presenta decisamente più ardua. Riguardo agli effetti delle politiche pubbliche avviate in questi mesi, alle autorità politiche viene infatti richiesta una maggiore consapevolezza tanto in termini di modifiche introdotte, quanto di risultati tangibili, allo scopo di conseguire – in maniera soddisfacente e tempestiva – tutti gli impegnativi *target* concordati con la Commissione europea. Ma ciò richiede, anzitutto, la capacità di avviare *evidence-based policies*, nonché la possibilità di disporre di dati adeguati a comprendere gli strumenti migliori attraverso cui perseguire siffatti obiettivi.

Nell'insieme, pertanto, si è innanzi a una trasformazione tutt'altro che scontata, la quale peraltro – ove effettivamente avvenisse – aiuterebbe non poco a innalzare il livello complessivo delle politiche pubbliche adottate nel nostro Paese. Allo stesso tempo, appare chiaro che il PNRR ha già inciso e continuerà a incidere profondamente sul circuito di definizione dell'indirizzo politico e amministrativo dello Stato. C'è perciò da augurarsi che queste nuove prassi non si verifichino soltanto in occasione dell'importante – ma pur sempre limitato – fine di attuare il Piano, ma vegano parimenti estese a tutte le politiche pubbliche[263]. Ad oggi, però, bisogna prendere atto di come Camera e Senato non abbiano saputo cogliere appieno l'opportunità che si era aperta in virtù della riduzione del numero dei parlamentari: di fatto, stanno continuando ad agire in modo scoordinato, non facendo altro che sminuire quel ruolo del Parlamento già fortemente compromesso soprattutto a causa delle prassi invalse nel corso dell'emergenza pandemica[264].

Ripreso comunque il dibattito sulle riforme parlamentari, non si può negare che l'introduzione di uno spazio dedicato alla valutazione delle politiche pubbliche avrebbe il vantaggio di coinvolgere le due Camere finanche nelle fasi successive all'approvazione dei testi normativi; in più, consentirebbe di orientare l'attività del Parlamento in una direzione pro-attiva, la quale – rispetto all'attivismo del Governo nell'iniziativa legislativa – potrebbe addirittura condurre a una riflessione condivisa circa il perfezionamento degli interventi

---

all'Assemblea», ritenendola peraltro in linea con l'omogeneità richiesta anche dal PNRR. Sul punto, v. L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 659-660.

[262] Nell'ottica del riformato art. 9 Cost., appare comunque già molto sensata l'istituzione – a partire dalla XIX legislatura, per di più, anche al Senato – di una Commissione unica per ambiente e lavori pubblici, «in tal modo accogliendo una visione più ampia, simile a quella di sviluppo sostenibile che deve pertanto legarsi ad altri settori dell'agire umano» anzitutto nell'interesse delle generazioni future. Cfr. *Ivi*, p. 660.

[263] Cfr. N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, cit., p. 19.

[264] «Un'esperienza, quest'ultima, che peraltro ha fatto avvertire all'opinione pubblica *at large* l'importanza del coinvolgimento delle Camere, con le connesse garanzie in termini di trasparenza e coinvolgimento delle opposizioni, ogniqualvolta siano in gioco restrizioni delle libertà fondamentali»: N. LUPO, *Una legislatura "a ranghi ridotti", ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2022, p. 13.

pubblici adottati[265]. Quel che è certo, ad ogni modo, «è che la valutazione delle politiche pubbliche è una funzione essenziale per il buon andamento degli interventi legislativi e di alta amministrazione e per il positivo raggiungimento degli obiettivi prefissati e, quindi, per la garanzia dei diritti che si intendono promuovere con le singole politiche pubbliche»[266].

Di conseguenza, è importante che la valutazione delle politiche pubbliche torni al centro del dibattito politico-istituzionale, e che le Camere si approprino di tale funzione, apportando se mai modifiche ai rispettivi regolamenti[267]. In fondo, «la valutazione parlamentare delle politiche pubbliche – *ex ante* ed *ex post* – assume un valore strategico in questi anni in cui confluiranno in massima parte nell'attuazione del PNRR, che vede il Parlamento necessariamente complementare rispetto al Governo, ma sempre interprete del fondamentale ruolo di interposizione tra l'esecutivo e la società»[268]. Nel complesso, pertanto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza assurge a modello per le riforme regolamentari in corso, rappresentando un'occasione unica per migliorare la qualità della legislazione interna, passando «da un maggiore interesse per la valutazione delle politiche pubbliche ad una più efficace programmazione dei lavori tra Governo e Parlamento[269], fino ad una qualche attenzione per la proliferazione e la struttura dei testi legislativi»[270]. Basti pensare a quanto visto in materia di finanza pubblica; dopotutto, «il PNRR si inserisce nell'ambito del Calendario comune di bilancio, diventando il principale procedimento euro-nazionale dei prossimi anni»[271].

In conclusione, pertanto, l'auspicio è che nella legislatura appena inaugurata si possa fare leva su questa consapevolezza, ridisegnandosi «procedimenti e strumenti parlamentari idonei a garantire una dialettica politica – e, più in generale, una dinamica democratica – che si muova in coerenza con i tanti (e preziosi) vincoli che ci derivano dalla Costituzione e dai Trattati europei, ormai per larga parte esplicitati e attualizzati nel nuovo "metodo di governo" delineato dal PNRR e sperimentato nel passaggio tra la XVIII e la XIX legislatura»[272].

---

[265] Cfr. M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 19.

[266] P. CHIRULLI, *op. cit*., p. 26.

[267] Cfr. *Ibid.*

[268] Così V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, cit., p. 20.

[269] «Che eviti in futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile, come nel caso in esame, il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un'adeguata istruttoria legislativa»: *Ivi*, p. 21.

[270] *Ivi*, p. 22.

[271] L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 661. A tal riguardo, l'A. segnala la necessità di apportare alcune migliorie ai regolamenti parlamentari «non solo per rendere il Parlamento più attivo nelle varie fasi del semestre europeo, ma anche per renderlo più attento al semestre nazionale», evitando così che le questioni più problematiche si trascinino sino al momento dell'approvazione della legge di bilancio; più segnatamente, Bartolucci suggerisce di inserire delle "pre-sessioni di bilancio" dedicate esclusivamente all'analisi di documenti programmatici economico-finanziari quali DEF e NADEF.

[272] N. LUPO, *Una legislatura "a ranghi ridotti", ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, cit., p. 13.