

Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari

Valerio Di Porto

Affiliato all'Istituto Dirpolis – Scuola superiore di Studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna di Pisa

Riassunto

Il presente lavoro si divide in due parti: la prima racconta quel che sta accadendo in Parlamento per rispondere alla riduzione del numero di deputati e senatori. In particolare, sintetizza i dibattiti nelle Giunte per il regolamento di Camera e Senato e le proposte presentate finora. La seconda parte contiene alcuni suggerimenti che valorizzano le tendenze monocamerale del peculiare bicameralismo italiano. In particolare, propone una complessiva ristrutturazione del sistema delle Commissioni permanenti e bicamerale e una riflessione sul procedimento legislativo, anche alla luce dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Parole chiave: sistema bicamerale, Commissioni permanenti, bicamerale e speciali, procedimento legislativo

Abstract *The Bicameralism System put to the Test MPs Number Reduction*

This work is composed of two sections: the first, describes the Parliamentary debate taking place in relation to the reduction in the number of MPs; the second, offers some suggestions to enhance the monocameral tendencies of the Italian bicameralism. In particular, this paper presents a proposal for a comprehensive restructuring of the system of standing and bicameral committees and a reflection on the legislative process which will also include the implementation of the National Recovery and Resilience Plan.

Keywords: bicameral system, standing committees, bicameral committees, special committees, legislative procedure

DOI: 10.32049/RTSA.2022.1.02

1. Il massimo possibile, il minimo indispensabile e il minimo auspicabile

Luciano Violante, affrontando il tema del funzionamento delle Camere dopo la riduzione del numero dei parlamentari, ha realisticamente suggerito che per approcciare le riforme conseguenti al referendum il «metodo dovrebbe essere quello del minimo indispensabile e non del massimo possibile» (Violante, 2021). A questo metodo sembrano ispirarsi le Camere nel faticoso cammino intrapreso a seguito del referendum, forse anche nella consapevolezza che i tempi non sembrano idonei per perseguire il “massimo possibile”, in assenza di una visione strategica, ambiziosa e condivisa del ruolo del Parlamento.

Il minimo indispensabile è comunque preferibile all'opzione zero, che pure non dovrebbe suscitare scandalo. Il Parlamento e il diritto parlamentare hanno infatti caratteristiche del

tutto peculiari e una capacità di adattarsi e di espandersi, di innovare e sperimentare – al di là delle regole – che non sempre vengono pienamente percepite. In questa chiave, pareri e deliberazioni della Giunta per il regolamento e circolari presidenziali sono stati spesso veicoli di innovazione, con modalità tipiche del diritto parlamentare¹, elastico come nessun'altra branca del diritto, fondato su prassi, consuetudini, interpretazioni soggette a mutamenti nel corso del tempo. Certo sarebbe auspicabile, come sembra – sia pure in maniera molto parziale – in questo febbraio 2022, individuare un asse su cui muoversi per limitate ma sostanziali riforme regolamentari, conseguenti non soltanto al referendum ma anche ai nuovi scenari che si configurano con il Piano nazionale di ripresa e resilienza ed all'accelerazione impressa a certi fenomeni di lungo periodo dalla pandemia e dalla digitalizzazione (v. *infra*). Sembra invece che la riflessione su queste problematiche – pure epocali e decisive per la vita delle Assemblee – sia rimandata a data da destinarsi.

Limitandomi al tema della riduzione del numero dei parlamentari, già oggetto di moltissimi commenti in dottrina², cercherò di sintetizzare le proposte avanzate negli ultimi anni, in pendenza e subito dopo il referendum del settembre 2020, con particolare riguardo all'assetto del sistema bicamerale e accennerò alle modifiche concordate in seno alle Giunte per il regolamento delle due Camere tra dicembre 2021 e gennaio 2022.

Un'ovvia avvertenza: si tratta di un fermo immagine del primo tempo di un film, utile per capirne ispirazione e temi di fondo; occorre però tenere conto che il secondo tempo, nel quale finalmente i due protagonisti (Camera e Senato) dovrebbero incontrarsi, deve ancora essere girato in breve tempo e in un clima politico molto mutevole.

L'ultima parte di questo lavoro è dedicata alle disincantate speranze di uno spettatore, il quale auspica che i due protagonisti, dopo tanto tempo in cui si sono ignorati quasi

¹ Un solo esempio: l'art. 16-*bis* del regolamento della Camera, riguardante il Comitato per la legislazione, ha subito varie modifiche ad opera di deliberazioni della Giunta per il regolamento, che – tra le altre cose – hanno prolungato la durata dei turni di presidenza (dai sei mesi ancora indicati al comma 2 del citato art. 16-*bis* ai dieci mesi indicati nella deliberazione del 16 ottobre 2001) e hanno ampliato le possibilità di intervento in sede consultiva del Comitato (deliberazione del 6 ottobre 2009). Nel volume *Senato segreto* gli autori dimostrano la prevalenza della dimensione giuridico-fattuale rispetto a quella giuridico-positiva già con riguardo al Senato regio (Ferrari Zumbini, Stolfi e Carnimeo. 2021).

² Mi limito a pochi riferimenti, ma ho cercato di tenere conto per quanto possibile dell'ampia produzione in materia. Richiamo fin da ora, tra tutti, i volumi curati – rispettivamente – da Bassanini e Manzella (2017), uscito a seguito degli esiti del referendum del 4 dicembre 2016, e da Emanuele Rossi (2020), dei quali citerò diversi saggi.

completamente, vogliono finalmente dare vita ad una relazione seria, fondata, almeno per alcuni aspetti, sull'intesa più ampia possibile, pur nella prospettiva del “minimo auspicabile” limitatamente ad alcuni aspetti.

2. Bicameralismo perfetto, spinte alla differenziazione e tendenze monocamerali

L'esito (scontato) del referendum ha rilanciato l'antico dilemma sul peculiare sistema bicamerale “perfetto” del nostro Paese.

Da un lato vi sono gli assertori di un perfezionamento del sistema, teso a valorizzarne le tendenze monocamerali³; dall'altro lato, si posizionano i fautori della differenziazione, che puntano, in genere, su un Senato delle Regioni, sganciato dal nesso fiduciario con il Governo. Tra le due linee di pensiero è emersa una linea mediana, che punta per certi aspetti sulle tendenze monocamerali e per altri sulla differenziazione. Questa terza linea – lo vedremo – sembra (non sempre riuscendoci appieno) voler fare tesoro degli insegnamenti del passato: la strada della differenziazione rischia di essere contorta. Così è stato nei due complessi testi di riforma costituzionale approvati nel 2005 da una maggioranza di centro-destra e nel 2016 da una maggioranza di centro-sinistra: in entrambi i casi la

³ Il presente lavoro si muove su questa linea ed è tributario, in particolare, delle riflessioni di Andrea Manzella e Sandro Palanza. Quest'ultimo, nel cit. *Meno parlamentari, più democrazia?* (p. 253), scrive che sarebbe stato preferibile al taglio dei parlamentari in termini così pesanti «fondere o integrare le due Camere in unico sistema per garantire una continuità con il ruolo fin qui svolto dal Parlamento nel suo insieme». Manzella (1977) definisce il Parlamento «organo unico a struttura complessa» (p. 65); vede la grande innovazione introdotta dall'art. 55 della Costituzione rispetto allo Statuto albertino nella nozione di parlamento, che introduce «una forma particolare di monocameralismo» (p. 69); efficacemente afferma «che il problema del bicameralismo come ripetitività non si risolve cercando pervicacemente di approfondire le diversificazioni strutturali fra le due Camere e neppure sparigliandone le funzioni con tentativi di specializzazione (che si risolverebbero inevitabilmente in modificazioni strutturali) bensì andando nella direzione opposta. La linea corretta di soluzione è quella che punta sull'unitarietà del procedimento e sulla ricerca attenta di ogni rimedio per eliminare da esso le incongruenze, i tempi morti, le duplicazioni che la concezione “strutturale” del bicameralismo (resistente malgrè la Costituzione) si porta fatalmente dietro» (pp. 75-76). Il recente volumetto dello stesso autore (2020) si inserisce coerentemente in questa linea di pensiero. Nel cit. volume curato da Bassanini e Manzella, i diversi autori formulano alcune proposte che costituiscono una avvincente guida ai passi da compiere. Di particolare interesse, per quanto qui detto, i contributi di Gianniti e di Lupo. Il contributo di Gianniti approfondisce un tema qui accennato ed essenziale: l'integrazione funzionale degli apparati amministrativi delle due Camere. Gli stessi Gianniti e Lupo (2018) annotano: «I due regolamenti e la prassi hanno poi sviluppato una rete di sedi di lavoro comune che supera funzionalmente la divisione bicamerale, laddove possibile, nella fase preparatoria e istruttoria di procedimenti che si concludono comunque con decisioni distinte delle due Camere» (p. 147). Cfr. *infra* nel testo.

differenziazione si è tradotta in uno snaturamento del testo costituzionale, trasformato in una arzigogolata regolamentazione procedurale, incomprensibile ai più e forse anche per questo rifiutata, tutte e due le volte, dagli elettori.

Più semplice è la strada proposta dalla Commissione Affari costituzionali del Senato nel lontano 1990 (relatore Leopoldo Elia) nel segno del bicameralismo procedurale. Pensata in un assetto ordinamentale molto diverso da quello odierno (e molto più “centralista”), «è forse anche oggi l'unica forma possibile di snellimento e di spinta non invasiva alla specializzazione per materia delle due Camere, scritta semplicemente, a tutti comprensibile e agevolmente applicabile»⁴.

Una riforma di tale genere si calerebbe in un sistema già assestato sul bicameralismo procedurale, che ha sviluppato, nel corpo politico e negli apparati, una notevole propensione al lavoro comune, anche facendo di necessità virtù.

Camera e Senato si consultano regolarmente ai fini della programmazione dei lavori in Assemblea e in Commissione.

La tendenza ad un uso limitato delle navette si è affermata e consolidata nelle legislature del maggioritario e si è accentuata con la pandemia, che ha consigliato la massima economia possibile nelle riunioni delle due Camere⁵.

Sempre per ragioni di economia procedurale, le Camere svolgono insieme molte attività conoscitive, incluse quelle finalizzate a successive deliberazioni.

Per pronunciarsi con voce univoca, concertano atti di indirizzo al Governo (a partire dalla consolidata esperienza della risoluzione sul DEF) e, non di rado, pareri su schemi di decreto

4 Riprendo quanto scritto in Di Porto (2020a, p. 397). Si veda la relazione presentata il 16 maggio 1990 dalla Commissione Affari costituzionali del Senato sul testo unificato di numerose proposte di legge costituzionale in tema di bicameralismo (A. S. 21, 22, 23, 30, 166, 227, 426, 845, 1101) redatta appunto da Leopoldo Elia. La proposta è stata rilanciata da Giulio Tremonti nella XVII legislatura (A. S. 2649), con una sola aggiunta e la seguente motivazione: «è evidente che quella congegnata nel 1990 era (è) una formula capace di generare un sistema quasi “ottimo”. Un sistema ancora formalmente bicamerale, ma sostanzialmente monocamerale. Con i benefici del primo, senza i (possibili) malefici del secondo».

5 Dal 2001, nelle legislature durate cinque anni, la percentuale di leggi interessate dalle navette è stata pari al 21,5 per cento nella XIV, al 19,4% nella XVI e al 16,3 nella XVII. La percentuale risulta ancora più bassa nella XV Legislatura, di breve durata (12,5%). Nella XVIII legislatura, su 252 leggi ordinarie approvate alla data del 15 gennaio 2022, soltanto 19 (il 7,5 per cento) hanno necessitato di una seconda lettura nel primo ramo di esame: complice la pandemia, il principio del monocameralismo alternato si è consolidato in maniera eclatante. Cfr. Camera dei deputati e Osservatorio sulla legislazione (2022).

legislativo⁶.

Il lavoro comune, la drastica riduzione del personale e, per certi versi paradossalmente, la riforma costituzionale bocciata nel referendum del 2016⁷ hanno indotto gli apparati a forme di collaborazione sempre più intense: dalla nascita del Polo bibliotecario all'integrazione dei servizi di documentazione, che firmano insieme molti dossier.

3. La riduzione dei parlamentari e le riforme di corredo

È questo, in sintesi estrema, lo scenario in cui si cala l'esito referendario sulla riduzione dei parlamentari che, in base all'accordo raggiunto tra le forze di maggioranza alla vigilia dell'approvazione in seconda deliberazione alla Camera, avrebbe dovuto essere accompagnata da ulteriori riforme: legge elettorale; tre microriforme costituzionali; revisione dei regolamenti parlamentari; più ambiziosamente, l'avvio di «un percorso che coinvolga tutte le forze politiche di maggioranza, aperto al contributo dei costituzionalisti e della società civile, volto anche a definire possibili interventi costituzionali, tra cui quelli relativi alla struttura del rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo e alla valorizzazione delle Camere e delle Regioni per un'attuazione ordinata e tempestiva dell'autonomia differenziata» (Fatto Quotidiano, 2019). Le tre microriforme costituzionali riguardano: l'equiparazione dell'età per l'esercizio dell'elettorato attivo⁸; l'abolizione della base

6 Uno dei casi più eclatanti riguarda lo schema di decreto legislativo recante il codice degli appalti pubblici (atto n. 283 della XVII legislatura): le Commissioni Ambiente della Camera e Lavori pubblici del Senato condividono, al termine di un percorso comune, un parere lungo e articolato per lo più redatto in forma di emendamenti allo schema. Sempre nella scorsa legislatura, sullo schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (atto n. 297) il lavoro comune investe sia le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato (che approvano pareri pressoché identici), sia la Commissione parlamentare per la semplificazione.

7 La riforma andava nel senso della differenziazione tra le due Camere ma all'articolo 40, comma 3 imponeva la «integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari», prevedendo l'istituzione del «ruolo unico dei dipendenti del Parlamento» e «uno statuto unico del personale dipendente».

8 La Camera approva in prima deliberazione, il 31 luglio 2019, a grandissima maggioranza (487 voti favorevoli, 7 astenuti e 5 contrari), il testo unificato di 4 proposte di legge a prima firma Bruno Bossio (PD, n. 1511), Ceccanti (PD, n. 1647); Brescia (5Stelle, presidente della Commissione Affari costituzionali, n. 1826); Meloni (Fratelli d'Italia, n. 1873). Il testo, stringatissimo, si limita a sopprimere, al primo comma dell'art. 58 della Costituzione, le parole che creano la differenziazione di età tra i due rami: «dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età». Il Senato approva il medesimo testo (d.d.l. n. 1440), il 9 settembre 2020, a dieci giorni dal referendum, senza raggiungere la maggioranza assoluta, non richiesta in prima deliberazione (125 voti favorevoli, 87 astenuti e nessun contrario). Tornato alla Camera, il testo è esaminato dalla Commissione Affari costituzionali, che ne

regionale per l'elezione del Senato; la riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica⁹.

Subito dopo il referendum, il gruppo PD presenta in entrambe le Camere, a prima firma dei rispettivi capigruppo, una proposta di legge costituzionale (A.S. n. 1960 e A.C. n. 2697)¹⁰ tesa a differenziare le funzioni soprattutto legislative tra le due Camere, sulla scia della riforma costituzionale bocciata nel referendum del 2016. A questo fine, la proposta distingue tre categorie di leggi: alla prima appartengono le leggi (quantitativamente più numerose e politicamente più rilevanti) da approvare in sede di riunione comune delle Camere: leggi di conversione, di ratifica, di bilancio e di rendiconto consuntivo; una seconda categoria comprende le leggi con partecipazione paritaria di Camera e Senato, il cui esame può iniziare in ciascuna delle due Camere e assoggettate – sembrerebbe – al regime della navette: leggi di revisione della Costituzione, costituzionali, in materia elettorale e per la concessione di amnistia e indulto; la terza categoria, residuale, comprende tutte le altre leggi, il cui esame inizia e si conclude obbligatoriamente alla Camera: il Senato può deliberare l'approvazione di proposte di modifica, sottoposte al vaglio della Camera.

È una proposta bifronte: da un lato semplifica forse anche troppo, accontentandosi di una sola lettura del Parlamento in seduta comune per le leggi politicamente più rilevanti (leggi di conversione, di ratifica e di bilancio)¹¹; dall'altro complica, differenziando il procedimento legislativo in base ad una categorizzazione e attribuendo al solo Senato il

conclude l'esame il 6 ottobre 2020, registrando però impreviste divisioni tra i gruppi, dovute anche alle turbolenze nello scenario politico e nella maggioranza. In particolare, talune forze politiche sostengono l'opportunità di un elettorato attivo ristretto in corrispondenza di una minore numerosità del Senato. Le divisioni manifestatesi in Commissione inducono i rappresentanti della maggioranza nella Conferenza dei Presidenti di gruppo a chiedere di rinviare la discussione "a breve" (ai sensi dell'art. 99, comma 2, del regolamento), utilizzando l'unico strumento dilatorio consentito in sede di seconda deliberazione sui disegni di legge costituzionale, fase nella quale non sono proponibili questioni pregiudiziali o sospensive, né emendamenti, ordini del giorno o richieste di stralcio (cfr. Fabrizzi e Piccirilli, 2022). La discussione è stata rinviata. È poi intervenuta la caduta del Governo Conte II e l'avvento del Governo Draghi. La proposta è stata infine approvata, in seconda deliberazione, il 19 giugno 2021 dalla Camera e il successivo 8 luglio dal Senato, a maggioranza assoluta dei componenti (senza cioè raggiungere la maggioranza dei due terzi necessaria per scongiurare il referendum, che comunque non è stato richiesto).

9 Queste ultime due innovazioni sono contenute nella proposta di legge costituzionale Fornaro ed altri n. 2238, presentata alla Camera il 6 novembre 2019, meno di un mese dopo l'approvazione parlamentare della riduzione. La proposta è sottoscritta dai rappresentanti di tutti i gruppi della nuova maggioranza di governo, nel seguente ordine: Fornaro (Liberi e Uguali), Boschi (Italia Viva), Del Rio (PD), Gebhard (Misto-Minoranze linguistiche), Francesco Silvestri (5Stelle), Ceccanti (PD), Marco Di Maio (Italia Viva) e Macina (5Stelle). Su tutti questi "aggiustamenti" appaiono condivisibili le considerazioni di Salvatore Curreri (2020.c).

10 La proposta è stata tempestivamente commentata da Ciancio (2020).

11 L'istruttoria legislativa, in questi casi, è svolta congiuntamente dalle Commissioni permanenti di Camera e Senato.

potere d'inchiesta e la valutazione delle politiche pubbliche sui territori. Questa differenziazione appare un residuo della riforma del 2016, insieme all'integrazione del Senato con un senatore eletto a maggioranza assoluta da ciascuna Assemblea regionale. Tale modesta integrazione non può però giustificare – come sembra emergere dalla relazione illustrativa¹² – l'esclusiva attribuzione al Senato della valutazione delle politiche pubbliche sui territori, visto che entrambe le Camere hanno la medesima legittimazione elettorale e concorrono, in seduta comune, alla fiducia. Per di più, la valutazione delle politiche pubbliche è necessariamente correlata al ciclo della legislazione e assume ulteriore valenza strategica nell'epoca del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

4. Le Giunte per il regolamento al lavoro (con calma)

Nell'anno successivo allo svolgimento del referendum, le Giunte per il regolamento dei due rami hanno dato l'impressione di procedere con calma, in un lento processo carsico, ove i punti di emersione non sono stati molti, tra un inizio potenzialmente promettente alla Camera e le accelerazioni annunciate dai presidenti di entrambi i rami nel dicembre 2021, nelle tradizionali conferenze stampa di fine anno (cfr. *infra*).

Alla Camera, il presidente rende comunicazioni alla Giunta per il regolamento già il 3 ottobre 2019, a pochi giorni dalla seconda deliberazione sul testo della riforma, aprendo a riforme di ampio respiro e segnalando alcuni aspetti che impongono modifiche al regolamento (*quorum*; disciplina dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del gruppo misto) o la necessità di una riflessione tesa a valutare l'impatto della riduzione del numero dei deputati rispetto al funzionamento complessivo della Camera e dei suoi organi. Soltanto soffermandosi su quest'ultimo tema, suscettibile di aprire scenari di ampie riforme regolamentari, richiama la necessità di un confronto con il Senato, concentrato sull'assetto delle Commissioni permanenti e degli organismi bicamerali¹³. Nel dibattito che segue, tutti

¹² La relazione illustrativa sorvola su questi aspetti, omettendo qualsiasi giustificazione dell'attribuzione al solo Senato del potere di inchiesta.

¹³ Il resoconto dei lavori della Giunta rende così le parole del presidente Fico: «In proposito ritiene che dovrà essere valutato se la riduzione complessiva del numero dei deputati non renda opportuna una riduzione del numero degli

gli intervenuti esulano dal confronto con il Senato; l'on. Anna Macina sostiene che l'esigenza di un maggiore allineamento tra i due regolamenti potrà sì essere approfondita ma rientra tra le esigenze “di altro genere” rispetto a quelle connesse con la riduzione del numero dei parlamentari.

La presidente del Senato rende comunicazioni alla Giunta per il regolamento quasi un anno dopo, il 23 settembre 2020, all'indomani del referendum, comunicando «di aver informato di tale convocazione anche il Presidente della Camera dei deputati. Infatti, per quanto le Assemblee dei due rami del Parlamento restino sovrane nell'approvazione dei propri regolamenti, occorre tener conto del fatto che la riforma costituzionale recentemente approvata determina effetti analoghi sulla struttura delle due Camere, riducendone i componenti di circa un terzo» (Senato della Repubblica, 2020b, p. 3). Il conseguente dibattito si concentra più che altro sulle questioni procedurali, con specifico riguardo all'opportunità di istituire un comitato ristretto.

Le due Camere prescindono così – per un lungo tratto – dal confronto e dalla condivisione del cantiere delle riforme regolamentari, proprio mentre si celebrano i cinquant'anni dei regolamenti parlamentari del 1971, la cui genesi è comune, l'approvazione pressoché contemporanea (il 17 febbraio al Senato e il 18 alla Camera) e la pubblicazione nel supplemento ordinario alla *Gazzetta ufficiale* del 1° marzo è contestuale. Si trattò allora di un percorso comune, che non evitò le numerose differenze tra i due regolamenti ma dette loro un'impronta condivisa.

Oggi lo scenario è diverso: le due Camere, che pure condividono, come accennato, molte attività, hanno finora proceduto separatamente, in maniera che a volte è parsa distratta, quasi pigra, minimalista e opaca, nonostante ricorrenti promesse di tempestività e completezza; l'accelerazione delle ultime settimane sembra comunque dare i suoi frutti, anche sul piano

attuali organi (in particolare, delle Commissioni permanenti e delle Giunte) attraverso possibili accorpamenti, sia al fine di mantenere una composizione numerica simile a quella attuale, sia per procedere ad una razionalizzazione delle competenze, come da più parti, anche in passato, richiesto. Al riguardo, in particolare per quanto concerne le Commissioni permanenti, ritiene auspicabile un confronto anche con il Senato. Segnala peraltro con l'occasione – ma si tratta di una questione che esula dalle competenze della Giunta e coinvolge direttamente anche il Senato – che sarà opportuno valutare anche l'adeguatezza della composizione numerica delle Commissioni e dei Comitati bicamerali previsti dalle leggi vigenti, verificando con l'occasione se mantengano piena attualità le ragioni che erano state poste alla base dell'istituzione di ciascun organo» (Camera dei deputati, 2019, p. 5).

del dialogo tra i due rami. Nel recente passato, invece, i rari appelli al lavoro comune o per lo meno al confronto sono stati talora accolti freddamente¹⁴ e dal punto di vista procedurale le due Giunte si sono curiosamente differenziate in maniera incrociata: al Senato è stata dapprima condivisa e poi superata la proposta di istituire un comitato ristretto e sono stati nominati due relatori, per poi procedere – su proposta di uno dei due relatori – alla nomina del comitato ristretto nella seduta della Giunta del 3 novembre 2021; alla Camera, la Giunta dapprima opta per l'istituzione di un comitato ristretto (seduta del 4 marzo 2020) e poi nomina due relatori (cfr. *infra*).

L'Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, istituito dalla rivista telematica *federalismi.it* (cfr. nota 8), ha registrato per molti mesi un progressivo allentamento dell'attenzione sul tema¹⁵, legato ovviamente anche ad altri fattori (dall'attuazione del *Next Generation EU* alla crisi del governo Conte II e alla nascita del governo Draghi, dalla recrudescenza della pandemia alle

14 È emblematico quanto avviene nelle sedute delle due Giunte rispettivamente il 18 novembre 2020 e il 10 marzo 2021. Nella seduta della Giunta del Senato del 18 novembre 2020 il senatore Calderoli indica tre argomenti in ordine di priorità: un adeguamento delle norme regolamentari ai nuovi numeri del consenso; il riesame di alcuni istituti oggetto della riforma regolamentare del 2017; «l'avvio di un dibattito tra tutte le forze politiche per definire soluzioni condivise sul piano regolamentare, al fine di assicurare una migliore funzionalità del Parlamento ed in particolare di scongiurare la recente tendenza del Governo a concentrare in modo pressoché esclusivo l'esame dei provvedimenti alternativamente nell'uno o nell'altro ramo. Tale ultimo aspetto» – prosegue il senatore Calderoli – «dovrebbe necessariamente svolgersi in raccordo con la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati e riveste perciò stesso una portata più ambiziosa e complessa, come del resto testimoniano precedenti iniziative di raccordo tra le due Camere. A titolo di esempio, fa presente che, dopo un inizio promettente, non risulta a tutt'oggi completata l'implementazione del Ruolo unico dei dipendenti del Parlamento» (Senato della Repubblica, 2020a). Le parole di Calderoli, riprodotte dal resoconto sommario, trovano eco negli interventi della senatrice De Petris e del senatore Schifani; concludendo i lavori, la presidente Casellati apre uno spiraglio, osservando: «Le modifiche al Regolamento non possono non tener conto anche di questi aspetti, in quanto la razionalizzazione dei lavori parlamentari costituisce un tema di interesse per l'istituzione parlamentare nel suo complesso, indipendentemente dalla composizione numerica» (Senato della Repubblica, 2020a). Nella seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 10 marzo 2021, il Presidente, dopo una breve informativa sulle attività in corso nell'altro ramo, invita i componenti del comitato ristretto «ad assumere contatti con i relatori presso la Giunta del Senato, al fine di individuare gli opportuni elementi di raccordo tra i lavori delle due Giunte». L'invito viene accolto con qualche distinguo, soprattutto dal deputato Simone Baldelli, il quale «ritiene che i contatti con i relatori dell'altro ramo del Parlamento non potranno che far seguito – e non precederlo – al lavoro istruttorio della Giunta della Camera, in quanto allo stato un confronto con il Senato appare del tutto prematuro». Lo stesso Baldelli punta al «minimo sindacale», nella consapevolezza che «anche una riforma minimale è carica in sé di scelte delicate» e mettendo «in guardia da grandi ambizioni riformatrici». La Giunta sembra condividere questo approccio realistico; concludendo sul punto, il Presidente Fico, nel ribadire «la priorità di una riforma che adegui il Regolamento alla recente modifica costituzionale sul numero dei parlamentari, tiene a precisare che nulla vieta, una volta pervenuti a tale risultato, di affrontare anche una riflessione su una riforma più complessiva del Regolamento, tanto più necessaria proprio perché da molti anni ad essa non si perviene: al riguardo non ritiene che tale compito debba essere necessariamente riservato alla prossima legislatura» (Camera dei deputati, 2021a).

15 La giunta per il regolamento del Senato – tra il dicembre 2020 e il maggio 2021 – dedica cinque sedute all'esame di questioni riguardanti il gruppo misto (componenti politiche e interventi in dissenso).

premature schermaglie per l'elezione del Presidente della Repubblica), fino ad annunciare, nell'aggiornamento del 13 ottobre 2021, una sospensione delle attività¹⁶. La sospensione è stata subito revocata, perché la Giunta per il regolamento della Camera, dopo un lungo periodo di stasi, ha riaccessi i motori con le due sedute del 20 e 27 ottobre 2021, nella prima delle quali il presidente Fico fa il punto della situazione, constatando il mancato avanzamento dell'istruttoria in seno al comitato ristretto e dando conto delle tre proposte di modifica regolamentare presentate dai gruppi¹⁷. Nella seduta del 27 ottobre annuncia un cambio di rotta: affida a due relatori – Fiano e Baldelli – il compito di elaborare una proposta condivisa. Sotto il profilo che qui interessa, segnalo l'intervento in conclusione dell'on. Giorgis, il quale «ribadisce l'opportunità che la discussione sulla riforma del Regolamento della Camera avvenga tenendo conto anche delle riforme approvate dal Senato nella scorsa legislatura, auspicando che si cerchi di fare il possibile per rendere i Regolamenti dei due rami del Parlamento più simili fra loro e, soprattutto, coerenti con la forma di governo e con il bicameralismo paritario che caratterizza il nostro ordinamento» (Camera dei deputati, 2021b).

Al momento in cui aggiorni per l'ultima volta questo scritto (24 febbraio 2022), in entrambi i rami si è pervenuti ad un primo testo di riforma: la Giunta per il regolamento del Senato ha adottato un testo base nella seduta del 18 gennaio; i relatori presso la Giunta per il regolamento della Camera hanno depositato la loro proposta nella seduta del 17 febbraio 2022. Gli auspici per una rapida conclusione dei lavori¹⁸ si sono realizzati in maniera molto parziale ma il cammino intrapreso ha assunto contorni ben definiti. Nel prossimo paragrafo darò sommariamente conto delle proposte di modifica regolamentare presentate alla Camera e al Senato, con esclusivo riguardo all'assetto delle Commissioni permanenti, che più

16 L'annuncio della sospensione è contestuale alla notizia riguardante la scadenza del termine per proporre il referendum sulla proposta di legge costituzionale concernente l'abbassamento a 18 anni dell'età per l'elettorato attivo per il Senato, poi promulgata come legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1.

17 Si tratta delle proposte a prima firma Baldelli (doc. II, n. 19, presentata il 6 maggio 2021), Giorgis (doc. II, n. 22, 28 giugno 2021) e Davide Crippa (doc. II, n. 24, 5 agosto 2021). Il Presidente Fico aveva dato conto, nella seduta del 4 marzo 2021, di altre 13 proposte riguardanti specifici aspetti.

18 Nella già citata seduta svolta dalla Giunta per il regolamento del Senato il 3 novembre 2021, il relatore Calderoli più volte prospetta la possibilità di concludere i lavori entro gennaio 2022. La Presidente Casellati, incontrando la stampa parlamentare nel tradizionale appuntamento di fine anno (il 15 dicembre 2021) ha indicato lo stesso termine; il giorno prima, il Presidente Fico era stato più prudente, impegnandosi a consegnare il regolamento debitamente riformato alla Camera che uscirà dalle prossime elezioni.

impatta sul sistema bicamerale.

5. Le proposte presentate nei due rami del Parlamento

Nella seduta della Giunta per il regolamento del Senato svoltasi il 3 novembre 2021, il relatore sen. Santangelo ha espresso l'auspicio che la questione relativa alla ridefinizione del numero e delle competenze delle Commissioni permanenti sia affrontata «tenendo conto dei concomitanti lavori della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati» e ha richiamato il «tema – da risolversi attraverso la presentazione di specifiche proposte di legge – della composizione delle Commissioni bicamerali il cui rinnovo è previsto in via automatica dalle rispettive leggi istitutive. La riduzione del numero dei parlamentari avrà infatti necessariamente importanti ricadute anche sulla struttura di tali organismi bicamerali».

È un auspicio condivisibile e che a mio avviso dovrebbe produrre un nuovo disegno condiviso dell'intero sistema Commissioni bicamerali-Commissioni permanenti, da trattare nel suo complesso.

Delle 8 proposte di modifica regolamentare presentate (3 alla Camera e 5 al Senato¹⁹) soltanto quella a prima firma Baldelli, con approccio ultra minimalista, si limita all'aggiornamento aritmetico delle norme riguardanti *quorum* e soglie numeriche, astenendosi da altri interventi. La relazione indica due motivazioni per questa scelta, con riguardo al sistema delle Commissioni: non vi è automatismo tra riduzione del numero dei parlamentari e riduzione del numero delle Commissioni; una proposta sarebbe prematura: «se, infatti, è da valutare l'ipotesi di una tendenziale specularità fra il numero e le competenze delle Commissioni dei due rami del Parlamento, occorre preliminarmente verificare se e come, nel processo di riforma del Regolamento del Senato (avviato nei mesi scorsi), il Senato intenderà intervenire su tale aspetto».

¹⁹ Per le 3 camerale cfr. la nota 17. Le proposte presentate al Senato sono a prima firma dei senatori Calderoli (Doc. II, n. 6, presentata il 21 gennaio 2021), Zanda (n. 7, 17 marzo 2021), Parrini (n. 9, 1° luglio 2021), Santangelo (n. 10, 8 luglio 2021) e Perilli (n. 11, 18 novembre 2021).

Le altre sette proposte pongono mano al sistema delle Commissioni permanenti, presentando un minimo comune denominatore nel determinare in dieci il loro numero; fa eccezione la proposta a prima firma Perilli che, più drasticamente, indica sette Commissioni permanenti, con un apprezzabile sforzo di ripensarne le competenze alla luce della contemporaneità²⁰. Appare originale la previsione di istituire, in seno alla Commissione Affari costituzionali, un Comitato per la legislazione, composto di sei membri e con funzioni analoghe a quelle previste nel regolamento della Camera²¹.

Il senatore Calderoli è il primo a depositare una propria proposta, il 21 gennaio 2021. Evidentemente in ossequio agli *input* ricevuti e mettendo a freno l'innata creatività, il proponente si è attenuto al metodo del "minimo indispensabile", di cui dà un'interpretazione essenzialmente volta all'aggiornamento aritmetico delle norme riguardanti *quorum* e soglie numeriche. La parte più interessante attiene alle Commissioni permanenti, ridotte a dieci, con accorpamento delle Commissioni Esteri e Difesa, Bilancio e Finanze, Lavoro e Salute e la soppressione della Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare (le cui competenze vengono implicitamente attribuite alla Commissione Attività produttive). Appare significativa la "promozione" della Commissione Politiche dell'Unione europea, che da XIV diventa IV, collocandosi tra quella Affari esteri e Difesa e quella Economia e finanze. La succinta relazione illustrativa giustifica la riduzione del numero delle Commissioni permanenti come conseguenza della riduzione nel numero dei senatori e quindi dei gruppi parlamentari. Su una linea speculare si muove la proposta di Davide Crippa alla Camera, che analogamente "promuove" la Commissione Politiche dell'Unione europea e accorpa le Commissioni Esteri e Difesa, Bilancio e Finanze, Lavoro e Salute e

20 Le sette Commissioni, tutte investite di ampie competenze, sono così delineate: Istituzioni, affari costituzionali e istituzionali della Repubblica, interno e giustizia; Commissione internazionale, Unione europea, politiche estere e della difesa, internazionalizzazione delle imprese, commercio internazionale e cooperazione, organizzazioni internazionali; Economia, bilancio, tesoro e finanze, politiche fiscali, investimenti e risparmio; Cultura, patrimonio culturale, ricerca e istruzione pubblica, transizione digitale, editoria e comunicazioni; Ambiente e transizione ecologica, territorio, risorse idriche, mobilità sostenibile ed energia; Sviluppo, attività produttive, commerciali, agricole e industriali, innovazione tecnologica, sostegno alle imprese, turismo; *Welfare*, famiglia, assistenza e previdenza, salute e lavoro, inclusione e coesione, terzo settore.

21 I sei membri si alternerebbero alla presidenza. A differenza della Camera, sono sempre ammesse le sostituzioni tra i componenti dei medesimi gruppi; le richieste di parere al Comitato devono pervenire da almeno un terzo (e non un quinto) dei componenti delle Commissioni; non è previsto il parere su schemi di atti del Governo; è esplicitata la possibilità di svolgere audizioni (art. 24-*bis*).

sopprime la Commissione Agricoltura, in più ammodernando l'enumerazione delle competenze²².

A distanza di qualche mese, il sen. Zanda si discosta dalla proposta Calderoli, prospettando l'accorpamento delle Commissioni Esteri e Politiche dell'Unione europea e mantenendo autonoma la Commissione Difesa. In più, propone l'istituzione di un Comitato per la normazione (distinto già nel nome dall'analogo organismo camerale²³) e prevede – è il profilo più interessante per i temi qui trattati – la possibilità che taluni organi dalla maggiore valenza strategica e facenti capo alla presidenza (Consiglio di presidenza, Giunta per il regolamento e Comitato per la normazione) possano tenere riunioni congiunte con gli omologhi organi della Camera. La relazione illustrativa intitola il paragrafo dedicato a questi spazi di raccordo tra i due rami *Istituti per il bicameralismo funzionale e per il coordinamento e l'integrazione con i lavori ed organi della Camera dei deputati*.

I gruppi del partito democratico si muovono in parallelo tra Camera e Senato, presentando proposte di analoga ispirazione, senza però sforzarsi di uniformare tra i due rami l'assetto delle Commissioni permanenti. Si prevede l'accorpamento delle Commissioni Esteri e Difesa, Bilancio e Finanze e Agricoltura e Attività produttive; alla Camera si accorpano le Commissioni Ambiente e Trasporti; al Senato le Commissioni Lavori pubblici e Ambiente. Si mantengono separate le competenze in materia di welfare, per lo più oggetto di unificazione nelle altre proposte.

Il sen. Santangelo formula proposte originali, prospettando l'accorpamento delle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia (oltre che delle Commissioni Affari esteri e Difesa e Attività produttive e Agricoltura) e l'istituzione di una Commissione Finanze e Politiche dell'Unione europea, quasi a voler ricondurre al solo discorso finanziario le politiche europee, ormai pervasive in ogni ambito e trasversali a tutti i settori. La Commissione competente per le politiche ambientali è denominata «Transizione ecologica e

22 Per esempio, attribuisce alla I Commissione le competenze in materia di innovazione tecnologica e digitale, alla VII la transizione ecologica, all'VIII la mobilità sostenibile.

23 Composto da otto senatori, sarebbe presieduto dal presidente del Senato, che nominerebbe un vicepresidente ogni sei mesi; non si pronuncerebbe obbligatoriamente sui disegni di legge di conversione. Le previsioni più interessanti concernono la relazione all'Assemblea sulla qualità della normazione da presentare annualmente entro il mese di gennaio (con possibilità di presentare e votare risoluzioni) e la possibilità di riunioni congiunte con l'analogo organo della Camera.

tutela del territorio».

6. I lavori nella Giunta per il regolamento del Senato

Dopo la svolta procedurale nella seduta del 3 novembre 2021, con l'affidamento dell'istruttoria ad un comitato ristretto, la Giunta per il regolamento del Senato ne discute gli esiti in due sedute svoltesi il 21 dicembre 2021 e il 18 gennaio 2022, evidentemente non senza contrasti e ambiguità, da cui deriva una conseguente opacità nella pubblicità dei lavori: i resoconti sommari delle due sedute – che dovrebbero essere disponibili dal giorno successivo al loro svolgimento – sono stati ancora pubblicati a metà febbraio. È un ritardo decisamente clamoroso e credo inedito negli ultimi anni, improntati alla massima velocità nella pubblicità dei lavori, nel nome della trasparenza. La vicenda si è ripetuta in modo meno grave per la seduta del 15 febbraio 2022, dedicata dalla Giunta alla discussione generale del testo-base adottato il 18 gennaio: il resoconto è stato pubblicato il 22 febbraio, a distanza di una settimana. La tempistica della rivista mi permette soltanto un primissimo sguardo al testo adottato dalla Giunta, che affronta le tre questioni al centro del dibattito di questi mesi: la revisione delle soglie numeriche e dei *quorum* procedurali (riducendoli tendenzialmente di un terzo, con un approccio elastico²⁴); l'accorpamento delle Commissioni permanenti, ridotte da quattordici a dieci²⁵); la disincentivazione della mobilità parlamentare. Quest'ultima è perseguita attraverso una serie di misure, tra le quali: la decadenza da taluni incarichi²⁶; l'introduzione della categoria dei senatori "non iscritti", cioè dei senatori che si dimettono dal Gruppo di appartenenza o ne vengono espulsi, senza aderire ad altro gruppo parlamentare; «la creazione di meccanismi tali da rendere indifferente quanto all'assegnazione di dotazioni finanziarie e strumentali l'eventuale

²⁴ Nella seduta del 21 dicembre 2021, il relatore Calderoli segnala per esempio che la soglia minima di componenti per la costituzione di un Gruppo parlamentare è stata fissata a sette senatori, «laddove un criterio strettamente aritmetico avrebbe portato invece ad un arrotondamento a sei componenti».

²⁵ Sono state accorpate le Commissioni Affari esteri e Difesa; Lavori pubblici e Ambiente; Industria e Agricoltura; Lavoro e Sanità.

²⁶ Per esempio, con qualche distinguo, dal Consiglio di presidenza, dalla Giunta per il regolamento e dalla Giunta delle elezioni.

incremento numerico di un gruppo parlamentare derivante dall'ingresso di nuovi membri fuoriusciti da altri gruppi»²⁷.

Il sistema delle Commissioni permanenti, a seguito dell'accorpamento, della revisione delle competenze, di aggiornamenti lessicali e della “promozione” della Commissione Politiche dell'Unione europea (da 14^a a 4^a Commissione), risulta così composto: 1^a - Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione; 2^a - Giustizia; 3^a - Affari esteri, e difesa; 4^a - Politiche dell'Unione europea; 5^a - Programmazione economica, bilancio; 6^a - Finanze e tesoro; 7^a - Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport; 8^a - Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica; 9^a - Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare; 10^a - Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale.

Dal punto di vista dei procedimenti parlamentari, alcune modifiche vanno nel senso di una omogeneizzazione con la Camera dei deputati. Segnalo, sulla scia del relatore Calderoli (seduta del 21 dicembre 2021), tre importanti innovazioni: la soppressione del comma 6 dell'articolo 78 del regolamento, al fine di consentire all'Aula, in caso di esame di decreti-legge, di esaminare il testo comprensivo delle modifiche proposte dalla Commissione in sede referente, senza dover nuovamente votare in Aula tutti gli emendamenti già accolti²⁸; una semplificazione della procedura di espressione dei pareri della Commissione bilancio, che verrebbero richiesti, per l'esame in sede referente, con riguardo ai soli testi approvati; la possibilità per i Presidenti delle Commissioni permanenti di riunirsi al fine di coordinare tra di loro gli orari di convocazione delle sedute.

Soprattutto nella seduta del 21 dicembre 2021 ma anche in quella del 18 gennaio 2022, l'adozione del testo è stata accompagnata da diverse segnalazioni circa le sue criticità e la conseguente necessità di un supplemento di esame; molte di tali segnalazioni sono state

²⁷ Riprendo la corretta anticipazione contenuta in Fabrizio e Piccirilli (aggiornamento del 19 gennaio 2022; per un tempestivo commento del testo si veda l'aggiornamento del 16 febbraio).

²⁸ Tra gli effetti della riforma vi sarebbe (come già alla Camera) la quasi totale scomparsa dei maxiemendamenti, cui il Governo deve ricorrere per “assemblare” tutti gli emendamenti approvati in Commissione: la questione di fiducia sarebbe posta anche qui, di norma, sul testo approvato in Commissione.

formulate dalla presidente del Senato. Il clima è apparso più positivo nella seduta del 15 febbraio, nella quale sono state comunque ribadite alcune criticità e indicati alcuni aspetti ulteriori rispetto a quelli affrontati nel testo. Per i profili che qui rilevano, segnalo il dibattito sul riparto di competenze delle Commissioni, che va comunque oltre la lettera del regolamento ed è affidato alla presidenza. All'inizio dei lavori, la presidente ha informato la Giunta di una prima interlocuzione con il Presidente della Camera, finalizzata ad «organizzare in tempi brevi un incontro che coinvolga anche i relatori presso entrambe le Giunte, al fine di approvare misure il più possibile coordinate tra i due rami del Parlamento». L'interlocuzione fa seguito ad una nota inviata dalla presidente del gruppo PD al Senato ove si manifesta l'esigenza di armonizzare tra i due rami il sistema delle Commissioni permanenti prima della presentazione degli emendamenti presso la Giunta. L'incontro dovrebbe essere imminente; il termine per la presentazione degli emendamenti è stato fissato per venerdì 25 febbraio alle 12.

7. I lavori nella Giunta per il regolamento della Camera

Anche alla Camera, la svolta procedurale, con la nomina di due relatori, produce un risultato, presentato nella seduta del 17 febbraio, in apertura della quale il presidente Fico dà conto della nota della presidente del gruppo PD del Senato, opportunamente trasmessagli dalla presidente Casellati, annunciando l'intendimento di convocare una nuova seduta della Giunta nella prima settimana di marzo.

A differenza del Senato, il presidente e i relatori esplicitano di essere partiti dalle tre proposte di modifica presentate in conseguenza della riduzione (nn. 19 Baldelli ed altri, 22 Giorgis e altri e 24 Crippa ed altri) e sottolineano l'importanza del confronto con l'altra Camera. Il relatore Fiano, con riguardo all'assetto delle Commissioni permanenti, giudica opportuno «pervenire ad una soluzione pienamente concordata fra le due Giunte, senza lasciare che essa sia individuata unilateralmente dalla Giunta del Senato». Finalmente, sembra prendere corpo la constatazione che l'assetto delle Commissioni permanenti non può

divergere tra i due rami. Il relatore Baldelli prospetta l'ipotesi che l'adeguamento del sistema delle Commissioni permanenti sia effettuato in una seconda fase.

Il testo consegnato dai due relatori è una sintesi interessante delle varie proposte, che si spinge al di là del mero adeguamento di soglie e *quorum*, affrontando diverse tematiche in maniera talora innovativa²⁹. È accolto positivamente dai componenti della Giunta, inclusi i rappresentanti di gruppi che avevano scelto di non formalizzare proprie proposte. 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». Valgono le considerazioni già svolte circa la presa di coscienza che l'assetto delle Commissioni deve essere almeno tendenzialmente speculare tra i due rami.

8. Dal minimo indispensabile al minimo auspicabile

Questo lavoro esce dunque alla fine del primo tempo di questo movimentato film delle riforme, segnato da un'evidente (perfino insperata) accelerazione nei lavori delle Camere, con la formulazione di due testi ricchi di elementi di interesse. Ad una primissima impressione, appare più maturo il testo della Camera, che pure non è stato formalmente adottato al momento in cui scrivo ma su cui sembra essersi registrato un largo consenso; sembra più soggetto a modifiche quello adottato dalla Giunta del Senato, sul quale sono state espresse diverse riserve.

Soprattutto, per quel che qui interessa, va registrata la volontà di aprirsi ad un confronto, fin qui mancato, anche al fine di pervenire ad un assetto tendenzialmente speculare delle

²⁹ La parte più interessante riguarda forse le norme antitransfughismo, che lasciano aperta la possibilità di scissione dei gruppi parlamentari. Rimando, per tutte le modifiche riguardanti i gruppi parlamentari – alla Camera e al Senato – alla tempestiva analisi di Curreri (2022a) e al suo contributo in questa rivista (Curreri, 2022b).

Commissioni permanenti. Alla fine del primo tempo, infatti, i due protagonisti, dopo essersi a lungo ignorati, hanno promesso di incontrarsi. L'auspicio è che l'incontro sia proficuo e consenta di allargare l'orizzonte ad una riflessione complessiva sul sistema intrinsecamente organico delle Commissioni permanenti e bicamerali.

Non solo: lo sguardo condiviso dovrebbe guardare agli altri fenomeni che hanno subito un'accelerazione nei tempi della pandemia: la fuga dalla legge e perfino, soprattutto in una lunga prima fase, dal decreto-legge, nel contesto dei rapporti con il Governo; il procedimento legislativo, sempre più monocamerale alternato; la necessità di una riflessione sugli spazi del Parlamento³⁰ e sui lavori a distanza (la cui indispensabilità, almeno in caso di pandemia, è in parte scalfita dai maggiori spazi a disposizione ma esige comunque una riflessione per i progressi della digitalizzazione). In più, le riforme e gli interventi previsti nell'ambito del PNRR mettono fortemente in gioco il procedimento legislativo e una sua auspicabile, limitata rivisitazione.

Il "minimo auspicabile", a mio avviso, dovrebbe assestarsi su un aggiornamento dei regolamenti parlamentari e delle leggi che con essi fanno sistema, anche vista la difficile praticabilità di riforme costituzionali, per di più in un'epoca intensamente assorbita dalle problematiche conseguenti alla crisi pandemica e al suo superamento, facilitato dai finanziamenti europei nell'ambito del *Recovery Fund*.

Nel "minimo auspicabile" dovrebbero quindi rientrare almeno quattro profili: un ripensamento del sistema delle Commissioni bicamerali contestuale al nuovo assetto delle Commissioni permanenti dei due rami, al fine di rimodularne le competenze, riducendone il numero (come fa il testo adottato dalla Giunta del Senato) e rendendole tra loro speculari; la previsione di tempi certi per la loro attività e distinti rispetto a quelli delle Assemblee; una omologazione delle norme sul procedimento legislativo; la valutazione delle politiche pubbliche (cfr. Di Porto, 2020a).

Si tratta di questioni che – è bene ribadirlo – dovrebbero essere oggetto di una riflessione comune tra le due Camere, in base ad un metodo già adottato nel passato, con lo svolgimento di un'istruttoria comune al fine di realizzare riforme regolamentari ben

³⁰ Per quanto mi consta, Curreri (2020c) è stato l'unico ad evidenziare che la riduzione del numero dei parlamentari rende l'Aula di Montecitorio comodamente capiente per le riunioni congiunte di deputati e senatori.

coordinate (cfr. Gianniti e Lupo, 2020, in particolare il paragrafo 7, intitolato *Il metodo necessariamente bicamerale delle riforme*).

9. Commissioni permanenti, speciali, bicamerali: un sistema complesso per semplificare

Sembra ormai acquisito il dato di una riduzione delle Commissioni permanenti che dal Senato dovrebbe trasferirsi alla Camera in forza del principio della tendenziale specularità. È degno di nota che il testo adottato dalla Giunta del Senato – contrariamente a quanto si potesse immaginare – non procede all'accorpamento delle Commissioni Bilancio e Finanze, che pure sono tra quelle più spesso chiamate a riunioni congiunte. Sarà interessante vedere se dal confronto con la Camera nasceranno soluzioni parzialmente diverse.

Un altro aspetto va considerato: ormai da molti anni le Commissioni permanenti si sono adattate ad una realtà sempre più complessa e a iniziative legislative del Governo sempre più multisettoriali, sperimentando modalità, anche innovative, di lavoro congiunto, non solo all'interno dello stesso ramo, ma anche con le omologhe Commissioni dell'altro. Le Commissioni Affari esteri e Difesa lavorano molto insieme, sia nell'ambito di ciascuna Camera, sia in quadrilatero; le Commissioni Bilancio condividono quasi tutta l'attività conoscitiva; le Commissioni per le politiche dell'Unione europea marciano di pari passo; tutte le Commissioni sono abituate a lavorare con altre dello stesso ramo, condividendo spesso le attività conoscitive nel procedimento legislativo. Almeno nei casi di più antica consuetudine di lavoro comune e in settori nei quali hanno un peso fondamentale l'attività conoscitiva e le funzioni di indirizzo e controllo (esteri-difesa e politiche dell'Unione europea), si potrebbe dunque pensare all'istituzione di Commissioni bicamerali, i cui componenti facciano parte, in ciascun ramo, di Commissioni speciali, chiamate all'attività istruttoria nel procedimento legislativo (cfr. Di Porto 2020a).

Più in generale, le Commissioni bicamerali andrebbero ripensate nel loro insieme, magari sopprimendo quelle più vetuste e reinventando le altre. In questa sede mi soffermo soltanto

sulla Commissione parlamentare per la semplificazione, che dovrebbe evolvere in una sorta di Commissione per la qualità e la valutazione della legislazione e delle politiche pubbliche. Si tratta di una questione per eccellenza bipartisan, che potrebbe e dovrebbe essere terreno comune per le due Camere. Visto che le proposte Zanda e Perilli propongono l'istituzione al Senato di un organismo analogo al Comitato per la legislazione, si potrebbe anche immaginare che la Commissione bicamerale qui prospettata svolga i compiti oggi attribuiti a tale organo, specializzandosi in un ambito nel quale esso ha già ottenuto significativi successi, soprattutto nell'era della pandemia: strumenti e metodi della legislazione³¹. In più, 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.

10. Tempi di lavoro e procedimento legislativo

Dedico l'ultimo paragrafo alla prospettazione più ardua e più ricca di carica utopica, legata ad un ripensamento del procedimento legislativo, sotto i profili, strettamente correlati, delle modalità dell'istruttoria legislativa e dei suoi tempi, tanto più necessario in questi ultimi anni, contrassegnati dall'emergenza pandemica, che ha portato con sé la definitiva affermazione del monocameralismo alternato, un'ulteriore esplosione della decretazione d'urgenza, una persistente fuga dagli strumenti normativi, unite ad una compressione

31 Il Comitato ha svolto una fondamentale azione per contrastare l'ulteriore degrado nell'uso delle fonti normative conseguente alla pandemia. Richiamo, tra gli atti più recenti, la sequenza finalizzata a ricondurre dal DPCM al decreto-legge la definizione del quadro generale delle misure restrittive delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione: parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2 (*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021*), espresso il 4 marzo 2021; ordine del giorno sullo stesso ddl, accolto dal Governo, previa riformulazione, nella seduta del 16 marzo 2021; parere (23 marzo 2021) sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 13 marzo 2021, n. 30 (*Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del COVID-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena*), ove il Comitato propone di "spostare" dal DPCM del 2 marzo 2021 al decreto-legge una serie di articoli riguardanti la libertà di circolazione nelle diverse zone in cui è stata suddivisa l'Italia in base alla gravità del contagio.

strutturale della sessione di bilancio³².

Dovrebbe fare parte di questo ripensamento un'analisi dell'apporto parlamentare nel procedimento legislativo, che in genere consiste di emendamenti minuti e particolari, i quali intervengono in maniera alluvionale e spesso interstiziale rispetto alle disposizioni in cui vanno a collocarsi. Questa tecnica emendativa guarda al particolare se non al micro, prescindendo dal generale, anche perché è talora impossibile avere una visione d'insieme di testi ipertrofici e multisetoriali, per lo più contenuti in decreti-legge da esaminare in tempi rapidi.

Una significativa razionalizzazione del procedimento legislativo potrebbe derivare – riprendo quanto già scritto in un precedente libro dei sogni³³ – da una concentrazione nelle Commissioni dell'istruttoria sui micro-emendamenti e alzando il livello del dibattito in Assemblea, da sviluppare attorno a proposte alternative di più ampio respiro. Un diverso approccio ai testi in discussione tra Commissioni e Assemblee potrebbe anche favorire quella separatezza dei tempi di lavoro sempre perseguita e mai raggiunta³⁴.

Il PNRR, con le sue rigide scadenze temporali, impone un salto di qualità nella gestione dei tempi e nel procedimento legislativo, per effettuare il quale – data la situazione di emergenza – basterebbe davvero poco, a partire da una maggiore omogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione e una valorizzazione delle procedure di programmazione tra Governo e Parlamento³⁵. A tale valorizzazione si potrebbe arrivare anche attraverso una sistematica applicazione delle prassi già affermatesi negli ultimi anni, prima tra tutte la condivisione al maggior grado possibile dell'istruttoria legislativa tra le Commissioni

32 Tale compressione è dovuta ai tempi del complesso procedimento euronazionale che si è delineato negli ultimi anni e dovrebbe indurre a ripensare struttura ed istruttoria della legge di bilancio.

33 Cfr. Di Porto (2020a, p. 401).

34 Il discorso è ovviamente complesso perché investe moltissimi elementi: per esempio, la struttura dei testi esaminati in Parlamento, la sempre più stretta interconnessione tra le politiche, la parcellizzazione degli interessi dei singoli parlamentari, la frammentarietà della discussione nelle Aule.

35 Cfr., da ultimo, Bartolucci (2021), il quale affronta la questione con un condivisibile approccio pragmatico, richiamando il parere espresso dal Comitato per la legislazione – nella seduta del 17 novembre 2021 – sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, ove si sottolinea che «in termini generali, si pone l'esigenza di una riflessione sull'opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo 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».

(permanenti e, nella prospettiva qui delineata per la prossima legislatura, speciali) dei due rami, almeno per quanto riguarda l'attività conoscitiva, l'espressione del parere su atti del Governo e la possibilità di promuovere consultazioni pubbliche (che sarebbe facilitata se fossero bicamerali). Questa condivisione implicherebbe calendari sempre più condivisi, agevolando una programmazione legislativa finalmente comune tra Governo e Parlamento, resa indispensabile – lo ribadisco – dalle numerose scadenze del PNRR.

In conclusione, il Piano nazionale di ripresa e resilienza può costituire un utilissimo paradigma per riforme regolamentari e della prassi necessitate dalla corsa contro il tempo per i finanziamenti e cariche di elementi positivi per la qualità della legislazione: da un maggiore interesse per la valutazione delle politiche pubbliche ad una più efficace programmazione dei lavori tra Governo e Parlamento, fino ad una qualche attenzione per la proliferazione e la struttura dei testi legislativi.

Vedremo nel secondo tempo di questo lungo film delle riforme se le questioni qui accennate saranno oggetto di riflessione o se invece, come temo, l'incontro tra i due protagonisti sarà fugace e rivolto ad una lettura minimalista del “minimo indispensabile”.

Bibliografia

- Acierno A. M. (2020). Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa? *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 459. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/32-Acierno-FQC-3-20.pdf> (26/03/2021).
- Bartolucci L. (2021). *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*. Policy Brief n. 47/2021, Luiss School of Government. Roma: Luiss. Testo disponibile all'indirizzo web: https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2047_21.pdf (27/01/2022).
- Bassanini F., Manzella A., a cura di (2017). *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*. Roma: Astrid.

- Camera dei deputati (2019). *Resoconto sommario, Giunta per il regolamento, giovedì 3 ottobre 2019*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2019/10/03/leg.18.bol0248.data20191003.com15.pdf> (05/02/2022).
- Camera dei deputati (2021a). *Resoconto sommario, Giunta per il regolamento, mercoledì 10 marzo 2021*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/03/10/leg.18.bol0545.data20210310.com15.pdf> (05/02/2022).
- Camera dei deputati (2021b). *Resoconto sommario, Giunta per il regolamento, mercoledì 27 ottobre 2021*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/10/27/leg.18.bol0684.data20211027.com15.pdf> (05/02/2022).
- Camera dei deputati. Osservatorio sulla legislazione (2022). *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: https://temi.camera.it/leg18/temi/t118_la_produzione_normativa_nella_xvii_legislatra.html (22/02/2022).
- Ciancio A. (2020). Quali riforme dopo la riduzione del numero dei parlamentari? Brevi considerazioni a margine della proposta per la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e l'introduzione della sfiducia costruttiva. *Federalismi*, 29. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=44298&dpath=document&dfile=21102020101005.pdf> (31/03/2021).
- Curreri S. (2020b). Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere. *Federalismi*, 10. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=41980&dpath=document&dfile=15042020220633.pdf> (26/03/2021).
- Curreri S. (2020b). Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari. In Rossi E., a cura di, *Meno parlamentari, più democrazia?* Pisa: Pisa University Press.
- Curreri S. (2020c). Dopo la riduzione del numero dei parlamentari: quali riforme

costituzionali? *Progresso Europa Riforme*, Quaderno 14. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://perfondazione.eu/dopo-la-riduzione-del-numero-dei-parlamentari-quali-riforme-costituzionali> (26/03/2021).

Curreri S. (2022a). Gruppi politici e “anti-transfughismo”: nuove regole e spunti critici. *laCostituzione.info*, 22 febbraio. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.lacostituzione.info/index.php/2022/02/22/gruppi-politici-e-anti-trasfughismo-nuove-regole-e-spunti-critici> (22/02/2022).

Curreri S. (2022b). Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 66, 1: 0. DOI: 10.32049/RTSA.2022.1.01.

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

Di Porto V. (2020b). Accade in Parlamento. In Mazzantini G., Tafani L. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*. Annuario 2019 dell'Osservatorio AIR. Napoli: Editoriale Scientifica. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2021/01/OsservatorioAIR_Annuario2019_ES_dic2020.pdf (31/03/2021).

Fabrizzi F., Piccirilli G. (2022). Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. *Federalismi.it*, 29. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44302> (05/02/2022).

Fatto Quotidiano (2019). Taglio eletti, accordo della maggioranza sulle quattro riforme “contrappeso”: “Entro dicembre progetto di nuova legge elettorale”. *Il Fatto Quotidiano*, 7 ottobre. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/10/07/taglio-parlamentari-accordo-della-maggioranza-per-quattro-riforme-contrappeso-entro-dicembre-progetto-di-nuova-legge-elettorale/5502452> (05/02/2022).

Ferrari Zumbini R., Stolfi G., Carnimeo L. (2021). *Senato segreto*. Macerata: EUM.

- Gianniti L. (2017). Per un ragionevole bicameralismo amministrativo. In Bassanini F., Manzella A., a cura di, *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*. Roma: Astrid.
- Gianniti L., Lupo N. (2018). *Corso di diritto parlamentare*. Bologna: Il Mulino.
- Gianniti L., Lupo N. (2020). Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato. *Quaderni costituzionali*, XL, 3: 559. DOI: 10.1439/97829.
- Ibrido R. (2017). Per un «regolamento comune» del procedimento legislativo. In Bassanini F., Manzella A., a cura di, *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*. Roma: Astrid.
- Lupo N. (2017). Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario. In Bassanini F., Manzella A., a cura di, *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*. Firenze: Passigli.
- Manzella A. (1977). *Il Parlamento*. Bologna: Il Mulino.
- Manzella A. (2020). *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*. Modena: Mucchi.
- Palanza A. (2020). Perché sarebbe meglio votare “no” al referendum ricominciando da capo da una proposta di iniziativa popolare. In Rossi E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?* Pisa: Pisa University Press.
- Rossi E., a cura di (2020). *Meno parlamentari, più democrazia?* Pisa: Pisa University Press.
- Senato della Repubblica (2020a). *Resoconto sommario della seduta n. 9 della Giunta per il Regolamento*. Mercoledì 18 novembre 2020. Roma: Senato della Repubblica. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.senato.it/Web/18LavoriNewV.nsf/All/F6B3E12EC7346B48C1258637004B5> (05/02/2022).
- Senato della Repubblica (2020b). *Resoconto sommario, Giunte e Commissioni, Sedute di mercoledì 23 settembre 2020*. N. 423. Roma: Senato della Repubblica. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/354810.pdf> (05/02/2022).
- Senato della Repubblica (2020b). *Resoconto sommario, Giunta per il Regolamento, mercoledì 3 novembre 2021, 15ª seduta*. Roma: Senato della Repubblica. Testo

Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione - <http://www.rtsa.eu> - ISSN 0391-190X ISSN 1972-4942

disponibile all'indirizzo web: <https://www.senato.it/Web/18LavoriNewV.nsf/All/BB51EB048244B817C12587840041DC1A?OpenDocument> (05/02/2022).

Violante L. (2021). *Un futuro per il Parlamento*. *La Repubblica*, 12 marzo 2021. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.repubblica.it/commenti/2021/03/11/news/parlamento_regolamento_camera_senato-300854376 (05/02/2022).