



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. II

(ESTRATTO)

LUCA BARTOLUCCI

**RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI E
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA**

24 MAGGIO 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Luca Bartolucci

Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

ABSTRACT: *The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) is a tool that could cause a profound transformation of Parliaments, which must reinvent their ability to think in the medium-long term. However, no adjustments have been made so far at the parliamentary level. A "window of opportunity" for the reform of parliamentary rules of procedure is offered by the constitutional law (n. 1/2020) on the reduction of the number of MPs. The objective of the paper, therefore, is to identify the areas in which parliamentary rules of procedure could be adapted with an eye to the implementation of the NRRP, using this tool to correct some pre-existing gaps that have characterized the life of the Chambers, also by improving the legislative procedure, without leading to serious upheavals.*

SOMMARIO: 1. Premessa: il “vincolo” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - 2. Il PNRR e un adeguamento “soft” dei regolamenti parlamentari - 3. I tempi - 4. I contenuti - 5. Sul “prendere sul serio” il Semestre europeo e su qualche (limitata) innovazione nelle procedure di bilancio - 6. Il controllo parlamentare sul PNRR - 7. Conclusioni: lo “stallo” parlamentare di alcune riforme e qualche considerazione sul procedimento legislativo.

1. *Premessa: il “vincolo” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.*

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza racchiude contenuti e scadenze e, per questo, è idoneo a vincolare fortemente l’attività di Governo e Parlamento nei prossimi anni (e, dunque, anche le prossime Camere). Si tratta, in realtà, di un autovincolo, in quanto il Parlamento ha approvato – con le due risoluzioni nell’aprile 2021¹ – il Piano presentato dal Governo.

Rispetto agli altri vincoli esterni² che hanno caratterizzato l’attività del Parlamento negli ultimi decenni, è un vincolo molto più forte sul piano contenutistico, perché stavolta non si tratta solo di non spendere troppo, ma di fare delle riforme con contenuti predeterminati, più o meno



¹ Alla Camera, la risoluzione Crippa e altri è stata approvata con 442 voti a favore, 19 contrari e 51 astenuti (A.C., XVIII legislatura, res. sten., 27 aprile 2021, 55). Dal resoconto della seduta del Senato svoltasi lo stesso giorno si evince che le dichiarazioni di voto contrario sono state soltanto quelle del gruppo Fratelli d’Italia e di alcuni senatori del gruppo misto.

² L’espressione ‘vincolo esterno’ è stata coniata (o, quantomeno, resa popolare) da Guido Carli. Cfr. G. CARLI, *Cinquant’anni di vita italiana*, in collaborazione con P. Peluffo, Roma-Bari, 1996. I parametri di Maastricht e le misure che si sono poi succedute nel tempo hanno infatti agito da limitazione per i decisori politici. L’integrazione europea e il trattato di Maastricht davano compiuta incarnazione all’idea “del vincolo esterno come motivazione alla disciplina, necessaria per innestare nella società italiana ordinamenti che non sapeva produrre autonomamente”. Così L. TORCHIA e B. SETTIS, *Carlo Azeglio Ciampi*, in *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell’Italia repubblicana*, a cura di S. Cassese, A. Melloni e A. Pajno, Editori Laterza, Bari-Roma, 2022, 777 s., spec. 780. Cfr., sul punto, R. GUALTIERI, *L’Europa come vincolo esterno*, in *L’Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, a cura di P. Craveri e A. Varsori, Milano 2009, 313-331; S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna 2014, 358-362. Per una interpretazione critica del vincolo esterno, cfr. A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018. La teoria del ‘vincolo esterno’ ha visto nel Trattato sull’Unione europea siglato a Maastricht “una nuova occasione per ritentare l’impresa ripetutamente fallita in questi decenni: innestare l’economia di mercato nel tessuto vivente, nelle fibre della società, introdurla a mentalità della classe dirigente, favorire la nascita di una nuova classe dirigente”. In esso venivano individuate le tracce di “un mutamento profondo nella Costituzione ‘materiale’ del Paese”. G. CARLI, *Cinquant’anni di vita italiana*, cit., 7. Cfr. anche F. SAIITO, *Ragionando sul trattato di Maastricht come momento di “frattura”: processo di integrazione europea e trasformazioni del sistema economico*, in *Il Politico*, n. 2, 2019, 138 s., spec. 146 s. Si può notare come la creazione di un vincolo esterno alle politiche di bilancio è stato un fatto nuovo nel diritto pubblico degli Stati, posto che il potere di bilancio è stato dei Parlamenti fin dalla loro nascita: cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 165 s. (come ha ricordato di recente la Corte costituzionale, le decisioni di bilancio “costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall’istituzione dei primi Parlamenti e che occorre massimamente preservare”, [Corte cost., ordinanza n. 17 del 2019](#), *Cons. in dir.* 4.1.).

precisamente, con rigide scadenze, sottoposte a un controllo delle istituzioni europee e quindi degli altri Stati membri dell'Unione³.

Già poco dopo il Trattato di Maastricht, in dottrina, si notava come i vincoli di bilancio europei avrebbero avuto effetti sulla democrazia interna, soprattutto in termini di trasparenza delle decisioni politico-economiche che sarebbero state obbligate a comporre gli interessi sull'impiego delle risorse pubbliche a causa del giudizio dei mercati sul debito pubblico⁴. Il 'vincolo esterno' è stato tuttavia un vincolo di tipo quantitativo, che non ha avuto la 'forza' di cambiare la qualità delle spese dei singoli Stati. Il Calendario comune di bilancio ha fatto dei primi timidi passi in tale direzione, soprattutto attraverso l'obiettivo della differenziazione dei quadri nazionali, gli Obiettivi di medio termine e le *Country Specific Recommendations*.

Da ultimo, a causa dell'inevitabile aumento dei debiti pubblici nazionali derivato dalla pandemia di Covid-19, l'Unione europea ha dato una serie di risposte che potrebbero rappresentare una svolta anche in riferimento alle scelte di bilancio nazionali e proprio con un orizzonte sulla '*Next Generation*'. La filosofia ispiratrice delle reazioni europee all'emergenza del 2020, infatti, è quella di uscire dalla crisi gettando le basi per un'Europa più moderna e sostenibile, in grado di riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione, anche attraverso un vero e proprio cambiamento di paradigma: dal 'vincolo esterno' quantitativo ad un nuovo 'indirizzo qualitativo' per l'utilizzo delle risorse dell'Unione. In tal senso, le misure adottate dalle istituzioni e dagli Stati membri dell'UE per affrontare i danni provocati da Covid-19 costituiscono un punto di svolta, sia con riguardo al processo d'integrazione europea, sia perché vincola l'erogazione dei fondi anche ad una serie di riforme, in larga parte già previste dalle Raccomandazioni Specifiche per Paese del 2019 e del 2020. Si tratta, in tal modo, di un vero e proprio cambiamento di paradigma nell'ambito della teoria del "vincolo esterno"⁵.

Ovviamente, "si può e si deve discutere su quale sia il grado di vincolo che la pre-determinazione di questa rilevante quota di indirizzo politico e amministrativo esercita sull'attività degli organi politici e amministrativi"⁶. Mentre alcuni lo hanno interpretato come una sorta di indirizzo politico "normativo", che finisce per impegnare anche Governi e Parlamenti futuri⁷, anche per via della sua "legificazione"⁸, altri ritengono che si tratti di una pianificazione principalmente –

³ Su *Next Generation EU* e Unione europea, cfr. B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, Volume 58, Issue 3, 2021, 635 s., che definisce l'adozione del *Recovery plan* una mossa politicamente audace e un caso di ingegneria legale creativa, poiché i suoi architetti hanno dovuto affrontare una serie di questioni centrali del diritto istituzionale dell'UE, tra cui il principio di attribuzione e la scelta della base giuridica adeguata, i vincoli imposti dal sistema di finanza pubblica dell'UE, il rispetto dell'equilibrio istituzionale e la definizione di un meccanismo di *governance* per l'attuazione del piano. *Contra*, P. LEINO-SANDBERG e M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment*, in *Common Market Law Review*, Volume 59, Issue 2, 2022, 433 s., secondo cui il consenso tra i grandi Stati membri e le principali parti interessate istituzionali è insufficiente per ignorare i principi chiave del Trattato.

⁴ In questi termini v. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 58 s. e C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997. Criticamente, invece, cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto social. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, 20 s., in cui si trova anche un'analisi della manualistica pre-crisi, e si nota "non senza un qualche sconcerto" come nella manualistica costituzionalistica (italiana) nessun accenno è stato fatto alla perdita di sovranità monetaria e al carattere rivoluzionario della stessa. Le regole europee, il ruolo della BCE e il vincolo esterno hanno avuto un doppio ruolo: da una parte, hanno avuto una funzione 'tranquillizzante' per i mercati, dall'altra, hanno svolto, per quanto possibile, il ruolo di temperare lo sguardo dei Governi nazionali verso misure di breve termine, utili per il consenso ma non altrettanto per la tutela dei conti pubblici.

⁵ Sul NGEU, in generale, cfr. F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

⁶ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 12 gennaio 2022, 5.

⁷ Cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?* in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), n. 18, 2021, 235 s., spec. 260 s.

⁸ Infatti, secondo F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in [lamagistratura.it](https://www.lamagistratura.it), 13 novembre 2021, il PNRR impegna, quanto ai risultati indicati, "non solo l'amministrazione chiamata ad eseguire il Piano, ma anche gli altri operatori giuridici, gli interpreti tutti, inclusa la giurisdizione

se non esclusivamente – politica, perciò “con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione”⁹. Secondo tale ultima visione, infatti, sebbene “l’attuale Parlamento, che ha avuto modo di esaminare e discutere il piano approvando anche alcune risoluzioni, dovrebbe, per ragioni di coerenza, essere incline a dar seguito alle iniziative legislative indicate nel piano”, allo stesso tempo, “non è ipotizzabile sotto il profilo anzitutto costituzionale che il PNRR possa creare vincoli giuridici per il Parlamento, né in ordine alle tempistiche previste per le numerose leggi da approvare, né per quanto riguarda i contenuti”¹⁰.

Sicuramente il PNRR potrebbe essere modificato, tramite la procedura di cui all’art. 21 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. A livello nazionale, è stata prevista, dall’art. 9-*bis* del decreto-legge n. 152 del 2021, una procedura di consultazione e informazione del Parlamento nel processo di attuazione e di valutazione della spesa del PNRR. In particolare, prevedendo che, nelle ipotesi di cui all’articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241, il Governo debba trasmettere alle Camere la proposta di un PNRR modificato o di un nuovo PNRR, prima del suo invio alla Commissione europea e in tempo utile per consentirne l’esame parlamentare.

Tale previsione si innesta su quanto già disciplinato dalla legge n. 234 del 2012, la quale prevede che il Governo debba illustrare alle Camere la posizione che intende assumere prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo e che debba tenere conto degli eventuali indirizzi formulati (art. 4). Dunque, il Parlamento avrebbe la possibilità, già a legislazione vigente, di formulare indirizzi al Governo prima che il Consiglio europeo si riunisca per approvare un nuovo PNRR, eventualmente anche apponendo la riserva di esame parlamentare (art. 10). Anche l’art. 5 della legge n. 234 del 2012 può ritenersi spendibile per la procedura di modifica del PNRR, in quanto quest’ultimo può considerarsi rientrare tra gli accordi in materia finanziaria¹¹.

ovviamente”. Secondo l’A., infatti, “parrebbe a prima vista che il PNRR abbia mantenuto la veste (e gli effetti) di un provvedimento amministrativo, imputabile formalmente solo al Governo. Solo a prima vista, però. Il PNRR, infatti, mi sembra che sia stato in verità sostanzialmente legificato attraverso la *relatio* che è stata implicitamente ma incontestabilmente effettuata dal citato d.l. n. 77 del 2021 e dalla sua legge di conversione. Il decreto è stato convertito in legge e, dal momento che esso ha predisposto un modello organizzativo complesso per l’attuazione del Piano, già solo per questo parrebbe aver unito alla volontà governativa quella parlamentare mediante l’approvazione della legge di conversione”. Inoltre, il Piano sembra così essere “obbligatorio *ex lege* quantomeno – e anzitutto – nei confronti di tutte le amministrazioni che siano già indicate o che saranno indicate come responsabili dell’attuazione dell’uno o dell’altro progetto”. Si tratta di una considerazione “importante, perché comincia col portare il Piano al livello della fonte legislativa, emancipandolo da una dimensione esclusivamente amministrativa, benché certamente e in ogni caso appartenente al tipo dell’alta amministrazione. Il *risultato* è dunque consolidato in un atto che risale alla legge e che si avvale della sua forza e possiamo dire, da questo punto di vista, che quel *risultato* impegna non solo l’amministrazione chiamata ad eseguire il Piano, ma anche gli altri operatori giuridici, gli interpreti tutti, inclusa la giurisdizione ovviamente”.

⁹ M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12, 11 s., secondo il quale “si può dire che il PNRR rientra tra gli strumenti di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica”.

¹⁰ *Ibidem*. Pertanto, secondo l’A., “il PNRR ha un grado di vincolatività massimo, secondo il diritto europeo, e minimo, secondo il diritto nazionale. Esso trova infatti la disciplina principale direttamente nel Regolamento (UE) 2021/241, che tende a tutelare soprattutto gli interessi finanziari europei e a garantire la realizzazione dei progetti di investimento. E questo anche in considerazione che le risorse sono acquisite con titoli europei e dunque con un’assunzione di responsabilità che in ultima analisi può gravare su tutti gli Stati membri. Il diritto nazionale assume invece un ruolo per così dire strumentale e di supporto” (14).

¹¹ In base all’art. 5 della legge n. 234 del 2012, il Governo deve informare tempestivamente le Camere di ogni iniziativa volta alla conclusione di accordi tra gli Stati membri dell’Unione europea che prevedano l’introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o comunque producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica e assicurare che la posizione rappresentata dall’Italia nella fase di negoziazione degli accordi tenga conto degli atti di indirizzo adottati dalle Camere. Sulla legge n. 234 del 2012, cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in federalismi.it, n. 2, 2013; nonché G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, 2014, 205 s.

Infatti, il PNRR, pur essendo strumento “straordinario”, si può considerare rientrante tra i procedimenti euro-nazionali¹² e, in particolare, tra quelli che attengono alla materia economico-finanziaria. Pertanto, l’eventuale abbandono del Piano, oltre ad avere – per chi volesse accantonarlo – un forte costo politico, rischierebbe anche di avere almeno due costi economici¹³: in primo luogo, ovviamente, quello di perdere i fondi destinati all’Italia; in secondo luogo, e questo sarebbe l’aspetto più preoccupante, potrebbe essere prevedibile una reazione dei mercati finanziari – con conseguente forte aumento dello spread – che, come si è osservato in passato, non sono teneri con quegli Stati (e soprattutto con l’Italia, per via del suo alto debito) che hanno deciso di discostarsi dalle regole e dagli accordi siglati in sede sovranazionale¹⁴. Soprattutto in un momento di forti tensioni politiche ed economiche come quello attuale, nel quale, peraltro, la Banca Centrale Europea potrebbe limitare il suo acquisto di titoli del debito pubblico.

Ad ogni modo, è evidente che una diversa maggioranza parlamentare potrebbe decidere di non attuare più il Piano: da una parte, andando incontro alle conseguenze di cui si è detto poc’anzi e, dall’altra, anche col concreto rischio di non riuscire a negoziare una nuova versione del PNRR. Non sembra peraltro potersi dire che la “legificazione” del PNRR sia da sola in grado di renderlo vincolante per le future maggioranze: al limite, si potrebbe infatti intervenire con una nuova legge per rimuovere quegli effetti. Sul lato dell’indirizzo politico, invece, l’efficacia del puro indirizzo parlamentare al Governo (espresso da mozioni e risoluzioni) è strettamente connesso alla maggioranza di governo *pro tempore* registrabile.

Peraltro, l’attuazione del PNRR, e soprattutto la parte sulle riforme, è del tutto centrale per il futuro italiano ed europeo: sia perché interviene su quei “colli di bottiglia” che in Italia si combattono da decenni; sia perché dal successo del PNRR italiano dipende probabilmente la possibilità di rendere permanente questo meccanismo oppure di crearne altri simili (ad esempio, per altre emergenze)¹⁵. Si possono intravedere pertanto delle chiare conseguenze euro-nazionali derivanti dal successo (o dall’insuccesso) del PNRR italiano.

¹² Si tratta di quei procedimenti che sono disciplinati da norme sia europee sia nazionali e ai quali partecipano istituzioni dell’Unione europea e dello Stato membro. Sul punto, cfr. A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit.; N. LUPO e G. PICCIRILLI, *The Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union*, in N. Lupo e G. Piccirilli (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, 2017, 1 s. Sui procedimenti euro-nazionali di bilancio, in particolare, sia consentito anche un rinvio a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020.

¹³ Cfr. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in Costituzionalismo.it, n. 1, 2022, 42, secondo il quale “a fronte di un programma di governo, condiviso dal Parlamento, che si proietta oltre la prossima legislatura, fortemente legittimato proprio in base all’attesa efficacia dell’azione e al perseguimento degli obiettivi, la paralisi che conseguirebbe al fallimento conclamato del programma rischia, infatti, di determinare una crisi economico-finanziaria talmente grave che non potrebbe non avere serissime conseguenze anche sul piano politico-istituzionale”.

¹⁴ Si pensi, ovviamente, a quanto accaduto nel 2011 e, sebbene in misura minore, col periodo della sessione di bilancio del 2018. Sullo spread, cfr. G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011, spec. 184 s., C. PINELLI, *Le agenzie di rating nei mercati finanziari globalizzati*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, n. 2, 2012, 229 s.; A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014.

¹⁵ Al contrario, sprecare questa opportunità rischia di minare il futuro processo di integrazione europea, andando ad influire pesantemente sulla fiducia che, ad esempio, i Paesi frugali nutrono nei confronti dei Paesi debitori e, in particolar modo, dell’Italia. Gli aiuti europei sono finalizzati a ridurre i gap di competitività tra Paesi, ma se il NGEU verrà centrato solo dal lato della spesa e della domanda, il gap tra Nord e Sud Europa rischia di allargarsi ulteriormente. Dunque, un eventuale spreco o fallimento nel *Next Generation EU* da parte dell’Italia potrebbe pertanto innescare una doppia crisi d’integrazione: economica e politica, proprio nel momento in cui l’Europa aveva fatto un ulteriore passo per aumentare quelle integrazioni. In definitiva, il successo di *Next Generation EU* ha “un valore esistenziale per le prospettive future europee; e tale successo dipende, in larga misura, proprio dalla capacità del nostro paese di utilizzare le risorse finanziarie (trasferimenti e prestiti) in modo efficiente, mediante la definizione e la realizzazione del cosiddetto Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”. Per l’Italia, in particolare, si tratta “non solo di un’occasione per recuperare stabilità e benessere economici, ma anche per riguadagnare un ruolo costruttivo nella comunità internazionale” (così C. BASTASIN, L. BINI SMAGHI, M. BORDIGNON, S. DE NARDIS, C. DE VINCENTI, V. MELICIANI, M.

Tornando sul discorso intorno alla natura del PNRR, e lasciando in disparte le possibilità per un suo abbandono o per una sua modifica, si può ritenere che il PNRR finisca per essere parte del programma di governo degli Esecutivi che si susseguiranno fino al 2026. Si tratta dunque di un condizionamento forte su quel “programma” che, come era stato giustamente notato, “potrebbe essere generico o ripetizione di altro documento o magari imposto da circostanze politiche o da necessità sociali contingenti”¹⁶. Seguendo tale concezione, non si ritiene il PNRR uno strumento di indirizzo politico¹⁷: infatti, mentre il Piano può essere considerato lo “spartito”¹⁸, l’indirizzo politico rappresenta la “direzione d’orchestra”¹⁹.

Allo stesso tempo, si tratta di 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”²⁰.

Si tratta pertanto di un vero e proprio “cambio di metodo”²¹, che comporterà, almeno in parte, riflessi di rilievo, “a cominciare dal *modus operandi* del Governo: non più spazio a negoziazioni o accordi spartitori, ma una azione governativa già determinata negli obiettivi e nelle linee di intervento per conseguirli. A cominciare proprio dalla scelta tipologica degli atti normativi da adottare: in prevalenza decreti-legge o decreti delegati con ricadute sulla forma di governo e sulle dinamiche parlamentari”²².

Eppure, nessun adeguamento si è registrato finora a livello parlamentare, sebbene il PNRR sia diventato il principale procedimento euro-nazionale²³. Tuttavia, una “finestra di opportunità” per la riforma dei regolamenti parlamentari è offerta dalla legge costituzionale (n. 1/2020) sulla riduzione

MESSORI, S. MICOSI, P.C. PADOAN, G. TONIOLO, *Una visione del paese per una grande opportunità: le necessarie scelte del governo italiano in vista di Next Generation-EU*, in [Luiss School of European Political Economy, Policy Brief](#) n. 42/2020, 3).

¹⁶ A. MANZELLA, *Il presidente del Governo*, in *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell’Italia repubblicana*, cit., 1159 s., spec. 1174-1175.

¹⁷ *Contra* F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, cit., spec. 34-35, secondo il quale “Il PNRR, in sostanza, è un atto di indirizzo politico di straordinaria portata”. Dello stesso avviso sembra essere A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?», cit., 253, che definisce il PNRR “un concentrato massimo di ‘indirizzo politico’”.*

¹⁸ A. MANZELLA, *Il presidente del Governo*, cit., 1175: “Ricorre insomma lo stesso fenomeno di giuridificazione (e di conseguente valorizzazione economica) che comunemente si verifica in ogni caso di funzioni creative unificanti. Tali: quella della direzione d’orchestra (che non coincide né con il testo musicale, né con il complesso orchestrale); quella della conduzione tattica di una squadra sportiva (che non coincide né con il gioco in se stesso, né con l’insieme degli atleti); quella della creazione di uno stile di moda (che non coincide né con gli abiti, né con i modelli che l’indossano) o quella dell’invenzione di una ‘maniera’ artistica (che non coincide né con le singole opere dello stesso autore, né con la loro corposità materiale); e così via”.

¹⁹ Come nota anche A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»? cit., 253, “quello delle riforme contenuto nel PNRR è un percorso ‘obbligato’ dove governo e parlamento potranno imprimere un certo indirizzo piuttosto che un altro”.*

²⁰ Cfr. E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, lettera al sito dell’[AIC](#), maggio 2022. Come continua l’A., è “un condizionamento dell’UE che si riflette sulla realizzazione di tutta una serie di riforme strutturali da tempo invocate in Italia, ma mai portate a termine (la riforma della giustizia con riguardo ai tempi di decisione ed agli aspetti procedurali, la riforma della pubblica amministrazione nelle sue varie sfaccettature, comprensiva ad esempio del tanto discusso codice degli appalti) e, nello stesso tempo, l’attivazione di un processo di rinnovamento nei settori che costituiscono le sei missioni contenute nel PNRR, dalla transizione digitale ed ecologica, alle infrastrutture, fino al sostegno e innovazione a tutela dei tre diritti sociali classici: istruzione, lavoro e salute”.

²¹ S. CASSESE, *Il cambio di metodo. Doverosi passaggi di governo*, in [Corriere della sera](#), 19/06/2021.

²² A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»? cit., 251.*

²³ Cfr. Sulle procedure euro-nazionali cfr. A. Manzella e N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit.; N. LUPO e G. PICCIRILLI, *The Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union*, in N. Lupo e G. Piccirilli (a cura di), *The Italian Parliament*, cit., 1 s. In generale, i procedimenti euro-nazionali sono procedure disciplinate in parte da norme europee, in parte da norme nazionali e nelle quali sono coinvolte sia istituzioni europee, sia nazionali.

del numero dei parlamentari. Questo è, pertanto, l'obiettivo del presente contributo: quello di individuare gli ambiti nei quali i regolamenti parlamentari potrebbero essere adeguati con un occhio all'attuazione del PNRR, utilizzando tale strumento per aggiustare alcuni "difetti" preesistenti e che hanno caratterizzato la vita delle Camere, anche migliorando il procedimento legislativo, senza con questo giungere a pesanti stravolgimenti²⁴.

2. Il PNRR e un adeguamento "soft" dei regolamenti parlamentari.

Comunque lo si voglia interpretare, pare tuttavia pacifico che il PNRR sia idoneo a causare una trasformazione profonda dei Parlamenti, che devono reinventare la propria capacità di pensare nel lungo periodo²⁵. Si tratta di un cambio di paradigma importante, soprattutto alla luce di quello che il Parlamento italiano ha palesato negli ultimi lustri, con una incapacità quasi costante di programmare il futuro²⁶ (specie negli ultimi mesi, visto che sta prevalendo una lettura debole della programmazione dei lavori).

Si ritiene, infatti, che le riforme dei regolamenti attualmente in discussione debbano senz'altro innovare non solo per adeguarsi ai nuovi numeri parlamentari, ma anche per rendere più efficace il ruolo del Parlamento, restituendo a quest'ultimo maggiori spazi nella dinamica rappresentativa. Allo stesso tempo, tuttavia, si ritiene che sul procedimento legislativo dovrebbe essere evitate riforme troppo incisive, anche per facilitare l'attuazione del PNRR. Ci si potrebbe muovere, pertanto, nella linea della continuità regolamentare, già molto spesso utilizzata nella storia italiana²⁷ – attribuendo un ruolo "interstiziale" ai regolamenti parlamentari: pervenendo dunque ad un adattamento del loro contenuto, facendo però leva su quanto già esiste. Anche considerando il ruolo attuale del Parlamento, che è sempre meno legislatore e che potrebbe allo stesso tempo divenire sempre più controllore e valutatore.

Si potrebbe dunque seguire la via di "cauti e progressivi innesti"²⁸, anche considerando che non solo l'attuazione del PNRR richiede una certa accortezza, ma anche tenendo a mente che potrebbe essere complicato prevedere i nodi problematici di un Parlamento con numeri tanto ridotti: potrebbe, al contrario, essere più saggio intervenire ora in modo non troppo esteso, rimandando alla fine della prossima legislatura quegli interventi che l'esperienza abbia dimostrato necessari (nel frattempo adeguandosi con procedure sperimentali, spesso funzionali nella vita parlamentare italiana).

Come prima notazione, le ipotesi di riforme dei regolamenti parlamentari in discussione presso le Giunte dei regolamenti di Camera e Senato operano essenzialmente in due ambiti: da una parte, adeguano i "numeri" sulla composizione degli organi collegiali e sui quorum procedurali alla riforma sulla riduzione dei parlamentari; in secondo luogo, dedicano grande attenzione ai gruppi

²⁴ Sul "giusto" procedimento legislativo, cfr., da ultimo, il n. 3 del 2021 di Quaderni Costituzionali: in particolare, i contributi di A. MANZELLA, *Dai Regolamenti del 1971 al giusto procedimento legislativo: un'introduzione*, 523 s.; M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, 531 s.; G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, 551; M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, 572; C. FASONE, *Pubblicità, trasparenza, apertura: quale impatto sul giusto procedimento legislativo?* 599.

²⁵ Sul ruolo dei Parlamenti nell'attuazione dei PNRR, cfr. European Parliament, *Survey on the role of national parliaments in the implementation of the Recovery and Resilience Facility*, aprile 2022.

²⁶ 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.

²⁷ L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, III ed., 2018, 27, laddove si riconosce come siano stati rarissimi i cambiamenti drastici o radicali, essendosi per lo più preferito procedere con innovazioni parziali.

²⁸ P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Assisi-Roma, 1971. L'A. faceva riferimento alla continuità regolamentare come fattore di forza e alla scelta continuista che si seguì nelle prime Camere repubblicane. *Contra*, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, 2003, 64 s.

parlamentari²⁹, con una particolare “ossessione” per il fenomeno del transfughismo, anche proponendo soluzioni che rischiano di ingessare eccessivamente le dinamiche politiche. D’altro canto, appare poco utile continuare ad approvare riforme in tal senso se poi quelle stesse regole, sulla spinta degli irriducibili fenomeni politici, hanno difficoltà ad essere fatte rispettare, come sovente accaduto anche nella XVIII legislatura³⁰.

Come secondo rilievo si può dire che potrebbe sembrare inopportuno, almeno a un primo sguardo, inserire nei regolamenti una disciplina *ad hoc* per il PNRR, ad esso specificamente dedicata. Infatti, sebbene si tratti di uno strumento di medio periodo che si estende fino al 2026, è comunque qualcosa di contingente e temporaneo. Ciò non toglie, tuttavia, che Piani del genere e con la stessa logica potrebbero moltiplicarsi, tutti in modo temporaneo, ma con lo stesso tipo di procedura. A quel punto, sarebbe difficile negare la possibilità d’inserire una disciplina *ad hoc* nei regolamenti parlamentari.

D’altronde, il PNRR utilizza, soprattutto per le riforme, che sono l’elemento che impatta di più sul ruolo del Parlamento, strumenti legislativi ordinari: decreti-legge³¹, leggi ordinarie, leggi delega e relativi decreti³², leggi annuali. Ciò non toglie che una serie di interventi possano essere previsti, a livello di regolamenti parlamentari, per restituire efficienza al procedimento legislativo, facendo recuperare un ruolo anche al Parlamento, senza relegarlo ad una funzione ratificatoria.

Nel momento in cui si decidesse di intervenire sui regolamenti parlamentari anche a tal fine, e cioè con l’obiettivo di incrementare il ruolo parlamentare nell’attuazione del PNRR, e allo stesso tempo conservare i binari entro cui è necessario muoversi, sarebbero due i *focus* su cui concentrarsi con riferimento al PNRR: tempi e contenuti.

In riferimento ai tempi, in particolare, si potrebbe intervenire sulla programmazione dei lavori; in riferimento ai contenuti, invece, sarebbe possibile agire su alcune regole che influenzano il procedimento legislativo.

Non è possibile neppure trascurare, in materia, non solo il coinvolgimento del Parlamento nel calendario comune di bilancio, ma anche il procedimento di approvazione della legge di bilancio, che negli ultimi anni ha visto un continuo deterioramento.

3. I tempi.

²⁹ Cfr. S. CURRERI, *Gruppi politici e “anti-trasfughismo”*: nuove regole e spunti critici, in [laCostituzione.info](https://www.lacostituzione.info/), 22/02/2022.

³⁰ *Ibidem*, laddove si nota come le ipotesi di riforma sul punto potrebbero essere formulate in termini più precisi e talora stringenti per rimediare a prassi applicative distorsive, come accaduto al Senato con la riforma del 2017: “prassi certo espressione della dinamicità del quadro politico – in certa misura incompressibile – ma che hanno finito per contraddirne la *ratio*, che vuole i gruppi politici in primo luogo corrispondenti alle forze che si sono presentate alle elezioni e che vi hanno ottenuto il consenso degli elettori, anziché espressione delle volubili e talora poco trasparenti volontà degli eletti”.

³¹ Limitatamente ad una serie di semplificazioni da approvare entro maggio 2021.

³² In particolare, per molte delle riforme previste nel PNRR si individua nelle leggi delega e nei decreti legislativi la fonte principale per delineare il quadro degli interventi normativi necessari per l’efficace esecuzione del Piano. Si tratta, peraltro, di una scelta in linea con quanto era stato auspicato, anche in dottrina, vista la capacità di questo strumento di coniugare un procedimento decisionale tutto sommato veloce, ma fondato su approfondite istruttorie. È stato fatto, in tal senso, un parallelo col modello della legge n. 421 del 1992, che potrebbe essere “il contenitore più idoneo per questa strategia d’insieme, per combinare indirizzi generali e obiettivi specifici nei diversi campi, tutti interessati dalla digitalizzazione e dalla sostenibilità”. Cfr. V. DI PORTO e F. PAMMOLI, *L’Europa, l’Italia, la lezione del 1992*, in [Corriere della sera](https://www.corriere.it/), 10/08/2020. Sul punto, diffusamente, cfr. anche N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell’attività normativa di Governo e Parlamento: dalla legge n. 421 del 1992 al “Next Generation EU”*, in [Amministrazione In Cammino](https://www.ammministrazioneincammino.it/), 5 gennaio 2022, 10: “non è certo ricorrendo a decreti-legge *omnibus* dalla lunga gestazione endogovernativa, dall’impervio cammino parlamentare durante il quale vengono introdotte ulteriori disposizioni (“impacchettate” in maxi-emendamenti su cui il Governo pone la questione di fiducia), e dalla faticosa implementazione, che si può pensare di utilizzare efficacemente le risorse ora destinate all’Italia dall’Unione europea”. D’altro canto, la delegazione legislativa è ampiamente prevista nel PNRR, in settori cruciali, quali la riforma della giustizia e quello delle semplificazioni.

Un primo punto sul quale si potrebbe far leva è la valorizzazione delle procedure di programmazione dei lavori parlamentari: visto che ora le priorità, anzitutto del Governo, sono chiare e prevedibili³³. Lo stesso Comitato per la legislazione (nel parere sul d.l. n. 152 del 2021) ha sottolineato come “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”³⁴. Significa pertanto immaginare “una programmazione parlamentare conformata su obiettivi e tempi del programma pluriennale europeo”³⁵, su quel PNRR “che vincolerà il Governo nelle prossime legislature”³⁶.

Il momento che può essere utilizzato come esempio per mostrare i danni che una scarsa programmazione può avere è quello della sessione di bilancio per il 2022, quando si è registrato un vero e proprio “ingolfamento” presso le Camere (tra disegno di legge di bilancio, decreto-legge c.d. “fiscale”, decreto-legge “PNRR” e i decreti-legge per contenere l’emergenza sanitaria), che ha inevitabilmente condotto ad un esame dei provvedimenti non approfondito, con ripercussioni anche in termini di pubblicità dei lavori parlamentari (come nel caso della legge di bilancio in commissione³⁷), tanto che la legge di bilancio è stata definita “la legge delle due notti”³⁸.

Dunque, si potrebbe immaginare un’estensione del programma dei lavori, nonché una loro maggiore tenuta. Sappiamo oggi qual è il termine entro il quale deve essere presentato un progetto di legge (il trimestre entro il quale deve essere presentato, da PNRR). Non sappiamo però quando effettivamente il Governo lo presenterà. Sarebbe utile avere questa informazione con largo anticipo³⁹, in modo da organizzare i lavori parlamentari, posto che tra l’altro è prevedibile che il lavoro delle Camere continuerà anche nei prossimi mesi ad essere caratterizzato dalla conversione di molti decreti-legge. Per quanto riguarda la tenuta, si dovrebbero superare quelle prassi attuali che si possono considerare elusive del Regolamento.

A tale valorizzazione si potrebbe arrivare, secondo alcuni, attraverso una sistematica applicazione delle prassi già affermatesi negli ultimi anni, prima tra tutte la condivisione al maggior

³³ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., spec. VII-VIII.

³⁴ AC, XVIII legislatura, Boll. giunte e comm., 17 novembre 2021, 7.

³⁵ A. MANZELLA, *Nuovo Parlamento senza regola*, in *Corriere della sera*, 10/04/2022.

³⁶ *Ibidem*. Dunque, come si rileva in Camera dei deputati, *Il PNRR e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, 8, “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”.

³⁷ Al Senato, in Commissione Bilancio, si è registrata una vera e propria maratona notturna, più volte sospesa: v. Senato della Repubblica, Commissione 5^a Bilancio, res. somm., martedì 21 dicembre 2021 (dalle ore 02.00 alle 15.35). Si è trattato di una seduta fiume, nella quale sono stati votati centinaia di emendamenti e, all’esito della quale, non si è avuta tempestivamente notizia di quelli approvati, in tal modo finendo per influire anche sulla trasparenza dei lavori parlamentari. I lavori parlamentari sono stati troppo compressi, anche a causa degli altri provvedimenti all’esame del Parlamento, nonché dell’approvazione tardiva del disegno di legge di bilancio da parte del Consiglio dei ministri. Vi è stata quindi una certa difficoltà nell’analizzare gli emendamenti proposti dai gruppi parlamentari. Peraltro, come ha sottolineato anche il Senatore Gianmauro dell’Olio del Gruppo M5S (v. Senato della Repubblica, res. sten. Assemblea, giovedì 23 dicembre 2021, 71), il meccanismo di lavoro ha visto la creazione di tavoli condivisi tra gruppi politici e Governo, per arrivare a una sintesi condivisa su molti temi. Eppure, in tal modo si trasporta fuori dal Parlamento il momento della decisione, anche in tal modo influenzando sulla trasparenza delle decisioni parlamentari.

³⁸ Una in Commissione e una in Aula. Così Matteo Renzi, v. Senato della Repubblica, res. sten. Assemblea, giovedì 23 dicembre 2021, 56. Come continua il Senatore Renzi, esprimendo “un garbato, ma civile dissenso sul metodo che questo Governo ha utilizzato per il disegno di legge di bilancio”, quest’ultima, “come metodo, è una delle leggi peggiori nel corso della storia repubblicana, per come è stata fatta” (57). Come fa notare ivi il Senatore Luca De Carlo, peraltro, le forze di maggioranza hanno presentato oltre 6.000 emendamenti, mentre l’opposizione ne ha presentati 786.

³⁹ Qualche indicazione in tal senso, invero, il Governo la sta dando, soprattutto nelle Relazioni al Parlamento.

grado possibile dell'istruttoria legislativa tra le Commissioni dei due rami del Parlamento, almeno per quanto riguarda l'attività conoscitiva, l'espressione del parere su atti del Governo e la possibilità di promuovere consultazioni pubbliche (oggi spesso estesa anche ai procedimenti legislativi, sebbene solo informalmente). 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 PNRR⁴⁰. Questa programmazione condivisa e di lungo periodo consentirebbe “a Parlamento e Governo di adottare metodi di normazione decisamente migliori rispetto al passato, con l'effettuazione di adeguate attività istruttorie, consultazioni degli *stakeholder* e analisi di impatto”⁴¹.

Ancora sui tempi e, più in generale, sul procedimento legislativo, devono evidenziarsi due tendenze contrapposte. Da un lato abbiamo un procedimento legislativo che arriva al PNRR in condizioni non buone e che, con la pandemia, ha visto aggravare alcuni suoi caratteri: pensiamo non solo all'eterogeneità dei decreti-legge, ma anche ai tentativi parlamentari di aumentare questa eterogeneità, alla prassi dei maxi-emendamenti e questione di fiducia che continua senza soluzione di continuità, alla prassi dei decreti-legge “minotauro”, al monocameralismo di fatto, ai decreti “staffetta precoce” (cioè abrogazione o modifica esplicita ad opera di un DL di norme contenute in un altro decreto-legge ancora in corso di conversione). Questa è la condizione del procedimento legislativo sulla quale si innesta il PNRR. Quest'ultimo prevede un recupero, almeno “sulla carta”, di una legislazione più ordinata, tramite gli strumenti della delegazione legislativa e delle leggi annuali, nonché con la possibilità che offre di fare una programmazione di medio-lungo periodo dell'attività legislativa.

Quindi abbiamo due tendenze contrapposte: una situazione di partenza non buona e un'idea di legislazione presente nel PNRR. Nella prima fase di attuazione hanno prevalso le vecchie abitudini: molti decreti-legge eterogenei, maxi-emendamenti e questioni di fiducia anche per le leggi delega, monocameralismo di fatto su diversi decreti PNRR⁴².

Su questo versante, recentemente si è sostenuto che potrebbe apparire sconsigliabile innovare “troppo” nei regolamenti parlamentari in questa legislatura, ad esempio introducendo una corsia preferenziale per i progetti del Governo in Parlamento, perché l'attuazione del PNRR pare la priorità assoluta in questa fase, anche a costo di continuare a utilizzare, per quanto criticabili, nei prossimi mesi, le prassi utilizzate finora⁴³ (e quindi almeno l'utilizzo della questione di fiducia sui maxi-emendamenti, perlomeno limitatamente agli interventi legislativi attuativi del PNRR). La questione di fiducia su maxi-emendamenti è, infatti, una prassi che – come ha ricordato la Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17 del 2019 – “si è consolidata nel tempo” e della quale si è “fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei Governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità”⁴⁴.

⁴⁰ V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1, 2022, 20-21.

⁴¹ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in federalismi.it, 12 gennaio 2022, spec. VIII.

⁴² Sul punto, cfr. S. CECCANTI, *Dieci mesi vissuti pericolosamente (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021): riflessioni dalla Presidenza del Comitato per la legislazione sulla produzione normativa in periodo d'emergenza in sei punti sintetici e tre passaggi logici*, in [Osservatorio sulle fonti](http://Osservatorio.sullefonti.it), n. 1, 2022, 364 s.

⁴³ Sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in [Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online](http://Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online), n. 2, 2021, 133 s. *Contra*, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in federalismi.it, 12 gennaio 2022, IV s., spec. VIII.

⁴⁴ [Corte cost., ordinanza n. 17 del 2019](http://Corte.cost.ordinanza.n.17.del.2019), *Cons. in dir.* 4.3. Allo stesso tempo, nell'ordinanza, la Corte non manca di rilevare le criticità di tale prassi. Non solo la Corte rileva che “le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia” (*Cons. in dir.* 4.5), ma anche come “le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare” (*Cons. in dir.* 4.2). La Corte, infatti, sottolinea come abbia “già avuto occasione di segnalare gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto

Per non pervenire ad interventi troppo traumatici sul procedimento legislativo, al limite potrebbe essere esteso agli altri disegni di legge uno strumento già presente nel Regolamento della Camera, come quello previsto per i provvedimenti collegati di sessione: ci si riferisce, in particolare, a quello dell'art. 123-*bis* del regolamento della Camera, in base al quale “il Governo può richiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge entro un determinato termine, riferito alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva”. Si tratterebbe, in questo caso, di estendere un istituto già previsto, senza necessità di stravolgere il procedimento legislativo. Gli stessi collegati sembrano uno strumento da valorizzare, come sembra voler fare il Governo Draghi. Infatti, nel DEF 2021, il Governo dichiara di voler presentare, a completamento della manovra di bilancio 2022-2024, quali collegati alla decisione di bilancio una lunga lista di disegni di legge (in totale 22).

Per il resto, si dovrebbe rivalutare anche alla Camera la sede redigente, tenendo in considerazione la riforma regolamentare del Senato (2017). Questa ipotesi è realizzabile per l'approvazione di disegni di legge ordinaria per i quali, a differenza delle leggi di conversione dei decreti-legge⁴⁵, non è prevista la necessaria assegnazione in sede referente⁴⁶. Inoltre, secondo quanto previsto dal Regolamento del Senato (e ovviamente, prima ancora, dall'art. 72, quarto comma Cost.), qualora un decimo dei componenti dell'Assemblea (o un quinto della Commissione) decidessero di chiedere la remissione in sede referente, sarebbero garantiti tempi certi per l'esame.

D'altro canto, in sede di conversione della decretazione d'urgenza si è andati – di fatto – verso un uso della sede redigente. Mentre al Senato, dopo la riforma del regolamento del 2017⁴⁷ e a partire dall'inizio della XVIII legislatura, la sede redigente è diventata l'opzione di *default* per l'esame e l'approvazione dei disegni di legge, alla Camera dei deputati, per la conversione dei decreti-legge, si è costruito, di fatto, un procedimento che assomiglia molto alla sede redigente per effetto della posizione della questione di fiducia⁴⁸.

Dunque, uno sviluppo regolamentare potrebbe essere quello di individuare, anche alla Camera, nella sede redigente la procedura da applicare “di regola” per l'esame dei disegni di legge.

4. I contenuti

Uno dei modi per arginare alcune prassi è quella del voto a data certa. In quest'ambito si può prendere in considerazione almeno la riforma proposta dall'On. Giorgis che prevede l'istituzione di un procedimento legislativo con tempi certi per progetti di cui sia dichiarata l'urgenza ai sensi

di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo, osservando che 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 ([sentenza n. 32 del 2014](#))”. In generale, sull'incostituzionalità della prassi dei maxiemendamenti cfr., G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. 117 s. Cfr. anche, tra i tanti, N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Padova, 2010, 1 s.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2009, spec. 263 s.

⁴⁵ Art. 96-*bis*, comma 1, Reg. Camera; art. 78, commi 5 e 6, Reg. Sen.

⁴⁶ Tale procedimento non sarebbe utilizzabile neppure, ai sensi dell'art. 35, comma 1, Reg. Sen., per i progetti di legge collegati al Bilancio.

⁴⁷ La riforma del Regolamento del Senato del 2017 individua nella sede redigente la procedura da applicare “di regola” per l'esame dei disegni di legge, in base all'art. 34.1-*bis* Reg. Sen. così come modificato dalla riforma del 2017. Su quest'ultime, cfr. A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in [federalismi.it](#), n. 1, 2018, 22 s.; F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, n. 1, 2018, 59 s. Invece, sulla sede redigente nella storia repubblicana, cfr. M. CECCHETTI, *La sede redigente nel “modello Camera”*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1994, 467 s.; S. TRAVERSA, *Commissioni in sede redigente*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 2008, 535 s.

⁴⁸ C. FASONE, *Le commissioni parlamentari nella gestione della crisi pandemica*, in *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Il Filangieri, Quaderno 2020, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, 2021, 59 s., spec. 69.

dell'articolo 69 del regolamento per i quali è previsto “un termine per la deliberazione finale dell'Assemblea, non superiore a quaranta giorni dalla dichiarazione d'urgenza”⁴⁹.

Nella prima bozza di ipotesi di modifica del Regolamento si interveniva sull'art. 89 Reg. Cam., con l'intento di superare la prassi dei maxi-emendamenti, dotando il Presidente di Assemblea della facoltà di dichiarare irricevibili “gli emendamenti interamente sostitutivi di un articolo e contestualmente soppressivi di altri, nonché quelli volti a modificare uno o più articoli senza che fra le modifiche proposte sussista una evidente consequenzialità logico-normativa”. Si tratta di una disposizione che è poi stata eliminata nella nuova formulazione del testo di riforma del Regolamento della Camera predisposto dai relatori⁵⁰.

Tuttavia, si può ritenere, venendo al versante dei contenuti, che le prassi già in uso siano preferibili, invece al voto a data certa e al divieto di maxi-emendamenti⁵¹, se viste nell'ottica dell'attuazione corretta del PNRR, perché con esse il Governo ha la possibilità di influenzare di più i contenuti dei provvedimenti. Infatti, il rischio in Parlamento di alcune misure legislative di attuazione del PNRR, specie in questi ultimi mesi di legislatura ovviamente, potrebbe essere il cambiamento delle misure in un modo non in linea con gli obiettivi del PNRR. Si tratta senz'altro di un'affermazione forte, basandosi sul presupposto che, spesso, il Parlamento non sia in grado di auto-limitarsi (così come il Governo, d'altro canto).

Con tali prassi, si dovrebbe riuscire a non far uscire i contenuti dei provvedimenti dalle strettoie del Piano, sempreché anche il Governo adotti atti in linea con quest'ultimo. Non si vuole, invece, affermare il tema della immutabilità del testo in senso contrario al PNRR. In tal caso, infatti, deve essere registrata l'assenza, nel nostro ordinamento, di leggi organiche in grado di condizionare la legislazione successiva⁵².

La legislazione dovrà adeguarsi ai contenuti del Piano. Ci possiamo chiedere, in quest'ambito, quali spazi ci sono per il Parlamento tra le *milestones* e i target del PNRR. Ci sono sicuramente spazi di integrazione, o di interpretazione di una determinata *milestone*, ma sempre tra le strettoie date dal PNRR stesso. In particolare, gli spazi di integrazione possono essere visti come luoghi ove il Parlamento possa integrare quanto previsto dal Piano, mentre gli spazi di interpretazione possono essere utilizzati laddove il Piano non è poi così preciso.

Allo stesso tempo, escluse le ipotesi di rinnegamento del Patto o di un (complicato) tentativo di modifica, non potranno essere messe in discussione né le misure ivi contenute né il momento nel quale dovranno essere approvate (non essendo più possibile l'opzione politica del rinvio di una determinata decisione).

Il PNRR impone quindi omogeneità perlomeno delle leggi di conversione. Dunque, una riflessione potrebbe essere fatta sul vaglio di ammissibilità presidenziale. Sebbene sia arduo arrivare a sostenere che il vaglio di ammissibilità debba essere orientato a quanto dice il PNRR, sarebbe però allo stesso tempo necessaria una uniforme applicazione dei criteri di emendabilità fra le Camere, anche nell'ambito della decretazione d'urgenza. 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

⁴⁹ A.C. doc. II, n. 22 dell'On. Giorgis e altri. Su tale proposta di modifica, cfr. G. PICCIRILLI, *La proposta PD di modifica del regolamento della Camera. Un netto passo avanti nel dibattito sulle riforme regolamentari*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2, 2021.

⁵⁰ Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, Allegato 1, Nuova formulazione del testo di riforma del Regolamento della Camera predisposto dai relatori – 27 aprile 2022.

⁵¹ V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in *Maxi-emendamenti e questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova, 2010, 41-45; A. MALASCHINI e M. PANDOLFELLI, *Crisi della legislazione: riorganizzazione parziale del procedimento legislativo o codificazione ordinaria ex post?*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 3, 2021, 166 s.

⁵² Al di là del dibattito sulla legge “rinforzata” o “organica” prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost. Sul punto, cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno e G. Scaccia, Napoli, 2011, 89 s.

disposizioni che possono considerarsi estranee alla materia. Altrimenti, anche il vaglio di ammissibilità presidenziale difficilmente potrebbe essere utilizzato per attenersi alla realizzazione del Piano.

Qualche considerazione può essere fatta sul far discendere dal PNRR limiti all'emendabilità parlamentare. Eppure, se ci si muove nel sentiero dell'art. 11 Cost. e della Costituzione composita europea, non è difficile immaginare come tale vincolo discenda dallo stesso procedimento euro-nazionale rappresentato dal PNRR. D'altro canto, altre volte procedimenti parlamentari italiani sono stati anche pesantemente condizionati dal dispiegarsi dei procedimenti euro-nazionali: si pensi, per tutti, al caso della sessione di bilancio per il 2019, laddove la lunga interlocuzione con le istituzioni europee (richiamata anche dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17 del 2019⁵³) ha profondamente influenzato i tempi dell'approvazione della legge di bilancio⁵⁴. Oppure, al fatto che la Commissione europea può esprimersi sul Documento programmatico di bilancio, anche a fine novembre. Il fatto che la Commissione possa adottare questo parere entro il 30 novembre, mentre il disegno di legge di bilancio viene presentato alle Camere entro il 15 ottobre, pone infatti le attività parlamentari in una situazione peculiare: l'attività parlamentare non potrà ritenersi sospesa da un punto di vista giuridico, ma potrebbe esserlo, di fatto, da un punto di vista politico⁵⁵.

Sull'attività emendativa, si pone l'esigenza di una riflessione più ampia. Il Parlamento usa gli spazi che gli rimangono nel procedimento legislativo, anche nel corso della conversione di decreti-legge, presentando migliaia di emendamenti, la maggior parte dei quali poi non vengono "segnalati" dai gruppi⁵⁶. Si tratta dunque di migliaia di proposte, che non vengono né discusse né – tantomeno – votate, ma presentate ad un semplice scopo "propagandistico". Sarebbe pertanto augurabile che le forze politiche pongano un argine agli emendamenti⁵⁷. In tal modo, il Parlamento lavorerebbe su meno temi, ma meglio, valorizzando il ruolo delle Commissioni di merito. Infatti, molto spesso il Parlamento tenta di dare un apporto con "emendamenti minuti e particolari, i quali intervengono in maniera alluvionale e spesso interstiziale rispetto alle disposizioni in cui vanno a collocarsi"⁵⁸. Si

⁵³ Sull'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale la letteratura è ampia. Cfr., almeno, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?* A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, tutti in federalismi.it, 20/02/2019; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2019, 165 s.; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova "storica (ma insoddisfacente) sentenza"?*, *ibid.*, n. 1, 2019; P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5, 2019, 40 s.; I. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, *ibid.*, n. 5, 2019, 66 s.; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, 611 s.; A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, 597 s.; L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari). Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11/04/2019,

⁵⁴ G. RIVOSECCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2019, 155 s.; C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2019, 162.

⁵⁵ D.A. CAPUANO e E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale cit.*, 245.

⁵⁶ Cfr., sul punto, M. NARDINI, *La prassi della segnalazione degli emendamenti nella legislazione d'emergenza sanitaria*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 2021, 247 s.

⁵⁷ Più complicato, al contrario, sarebbe prevedere un limite alla possibilità di presentare emendamenti, posto che una simile riforma incontrerebbe il limite dell'art. 71 Cost., dato che per la Corte costituzionale il potere di emendamento deriva da quello d'iniziativa legislativa (da ultimo, ord. 17 del 2019, 3.3).

⁵⁸ V. DI PORTO, *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerale dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 settembre 2020, 393 s., spec. 401.

tratta di una tecnica emendativa che “guarda al particolare se non al micro, prescindendo dal generale, anche perché è talora impossibile avere una visione d’insieme di testi ipertrofici e multisettoriali, per lo più contenuti in decreti-legge da esaminare in tempi rapidi”⁵⁹. A tal proposito, sarebbe utile 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 respiro⁶⁰.

Quello su cui si potrebbe riflettere riguarda ulteriori disposizioni volte a contrastare l’inserimento di norme eterogenee rispetto ai contenuti del decreto-legge. Il regolamento della Camera prevede, all’art. 96-bis, comma 7, l’inammissibilità degli emendamenti che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge, ma “la prassi dimostra come tale disposizione sia soventemente disattesa”⁶¹. Per quanto riguarda il Regolamento del Senato, non vi sono previsioni sulla stretta attinenza degli emendamenti presentati al decreto-legge. In questo versante, sarebbe pertanto augurabile pervenire ad una armonizzazione dei Regolamenti delle due Camere (anche tenendo conto del fatto che il controllo di inammissibilità dei due Presidenti dovrebbe tendere ad eguagliarsi anche per rispondere alle sollecitazioni che, sulla disomogeneità dei decreti-legge emanati e delle leggi di conversione approvate, provengono loro dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e dalla Corte costituzionale).

Allo stesso tempo, tuttavia, si può segnalare come sia stato il Senato – almeno in alcune fasi – ad avere un approccio più rigido in materia di proponibilità delle proposte emendative. In questo ambito, il Senato sembrava anche aver inaugurato una nuova dimensione dell’ammissibilità nell’ambito della conversione dei decreti-legge, giudicando sovente improponibili quegli emendamenti che introducono misure a regime o, comunque, che estendono l’arco temporale degli interventi (o che introducono interventi con un arco temporale più lungo di quello considerato dal decreto-legge)⁶² che potrebbe essere non solo positivizzato nel regolamento del Senato stesso, ma anche trasferito presso la Camera dei deputati. L’estensione temporale degli interventi, tanto più in un momento di emergenza, può considerarsi parte dell’omogeneità che deve sussistere tra decreto-legge e legge di conversione: in tal senso, una proposta emendativa che introduce una misura strutturale (a tempo indeterminato) o allunga eccessivamente la durata di una misura difficilmente può ritenersi collegata alle finalità del decreto-legge, adottato per tamponare l’emergenza e con disposizioni con una durata commisurata a questo obiettivo.

In quest’ambito, è condivisibile l’ipotesi di riforma dell’art. 78, comma 6-bis, del regolamento del Senato⁶³, secondo il quale, “qualora ricorrano le condizioni di cui all’articolo 97, comma 1, il Presidente del Senato può dichiarare improponibili disposizioni contenute nel testo proposto dalla Commissione all’Assemblea”. Sembra trattarsi di una innovazione in linea con l’omogeneità che richiede anche il PNRR.

A tal fine, si ritiene anche necessario – per i provvedimenti di attuazione dello stesso – un deciso irrigidimento del regime di ammissibilità degli emendamenti; oppure, si potrebbe immaginare che

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ G. TOZZI, *La lettera del Presidente Mattarella del 23 luglio 2021 tra prassi parlamentare, riforme dei Regolamenti parlamentari e PNRR*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 febbraio 2022, 130 s., spec. 139.

⁶² Solo per fare un paio di esempi, in riferimento all’AS 2144 (decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19), si pensi all’emendamento 1.0.30, che riduce le aliquote Iva per vini DOC DOCG e IGT fino al 31 dicembre 2023, introducendo una modifica strutturale e non legata temporalmente all’emergenza; oppure, all’emendamento 2.36, il quale prevede che le società per la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto per la mobilità turistico-sportiva in aree montane siano escluse, per un periodo di 24 mesi, dall’applicazione del d.lgs. n. 175/2016; anche in tal caso si tratta di misura non riconducibile all’emergenza, dato che introduce una misura a lungo termine. Queste proposte, come altre con caratteristiche simili, sono state dichiarate improponibili: cfr. Senato della Repubblica, Legislatura 18^a, Commissioni 5^o e 6^o riunite, Res. somm. n. 18 del 21/04/2021.

⁶³ Cfr. Senato della Repubblica, Testo base adottato dalla Giunta per il Regolamento, Allegato al res. somm. della riunione del 18 gennaio 2022, spec. 48.

un organo, ad esempio alla Camera il Comitato per la legislazione, oppure una commissione permanente, che dia un parere sugli emendamenti che incidono sulle *milestones*⁶⁴.

Certo, tutto questo ovviamente può funzionare solo se, allo stesso tempo, anche il Governo, nel redigere 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. Altrimenti, anche il vaglio di ammissibilità presidenziale difficilmente potrebbe essere utilizzato per attenersi alla realizzazione del Piano.

Altri versanti della riforma dei regolamenti che possono incidere sul PNRR sono sicuramente quelli dell'articolazione delle Commissioni permanenti. La riforma dei Regolamenti di Camera e Senato si potrebbe sfruttare anche per intervenire sull'organizzazione delle Commissioni parlamentari, aggiornando e adattando il sistema delle Commissioni non solo alla nuova articolazione governativa, ma anche alla centralità che la questione ambientale – e l'interesse intergenerazionale – stanno assumendo nell'ambito dell'ordinamento italiano.

Da questo punto di vista, una riflessione può essere fatta sull'accorpamento delle Commissioni che si prevede nelle bozze di riforma del Regolamento del Senato⁶⁵ e, in particolare, sull'unica Commissione Camera per ambiente e lavori pubblici. Nell'ottica del nuovo art. 9 Cost., in particolare, tale scelta può apparire sensata, in quanto estende la tutela paesaggistica a quella ambientale, anche nell'interesse delle generazioni future, in tal modo accogliendo una visione più ampia, simile a quella di sviluppo sostenibile che deve pertanto legarsi ad altri settori dell'agire umano (come, ad esempio, i lavori pubblici). A tal fine, se ne potrebbe contestualmente anche aumentare l'attività consultiva in altri settori che, come i lavori pubblici, hanno conseguenze sull'ambiente e, in senso lato, sulle generazioni future e sullo sviluppo sostenibile.

Con una riforma ancora più ambiziosa si potrebbe addirittura pensare di introdurre una sorta di “Commissione per il futuro”, sul modello finlandese, oppure di prendere spunto da una delle altre esperienze presenti nel diritto comparato (si pensi al *Parliamentary Advisory Council for Sustainable Development* tedesco). L'obiettivo sarebbe quello d'inserire un momento di riflessione “*future-oriented*” nel procedimento legislativo, per “allungare” lo sguardo del legislatore, superando quell'approccio di breve periodo e del “qui ed ora” che molto spesso ha caratterizzato la vita politica e parlamentare⁶⁶.

D'altro canto, riprendendo una splendida immagine di Hegel, Andrea Manzella ha individuato nel Parlamento il ‘porticato’ tra Stato e società civile⁶⁷. Oggi il porticato non basta più: non ci si può limitare a guardare (e rappresentare) chi è (adesso) nella piazza, ma si deve tener conto anche di chi quella piazza la occuperà in futuro, per espressa previsione costituzionale, agendo anche nell'interesse delle future generazioni. Per tale ragione, è necessario un vero e proprio cambiamento

⁶⁴ AC, XVIII legislatura, Boll. giunte e comm., 17 novembre 2021, 7, laddove il Comitato chiede alla Commissione di merito di valutare l'opportunità di approfondire l'istruttoria legislativa – cui potrebbe eventualmente contribuire anche la predisposizione di apposite analisi di impatto della regolamentazione – sull'articolo 6; sui commi 8 e 9 dell'articolo 9, sull'articolo 15 e sull'articolo 22, in modo da verificare l'idoneità delle norme a dare completa attuazione agli obiettivi indicati nella decisione del Consiglio UE di approvazione del PNRR. Inoltre, lo stesso Comitato rileva come il provvedimento appaia riconducibile a finalità distinte (tra le quali garantire la tempestiva attuazione degli interventi previsti dal PNRR) e lo qualifica come “provvedimento *ab origine* a contenuto plurimo”, che presenta sì una sostanziale omogeneità di scopo (in questo caso l'attuazione del PNRR), ma contiene anche altre specifiche finalità, che non appaiono direttamente connesse con il PNRR ma sono pure indicate nel preambolo. Ciò premesso, chiede di valutare comunque l'opportunità di approfondire la riconducibilità alle finalità unitarie delle disposizioni di cui all'articolo 40 (disposizioni relative al sistema del servizio civile universale) e all'articolo 44 (disposizioni in materia di Alitalia).

⁶⁵ L'ipotesi di modifica del Regolamento prevede che “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 nei due rami del Parlamento”. Cfr. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, res. somm. della riunione del 17 febbraio 2022, spec. 16, sull'art. 22 Reg. Cam.

⁶⁶ Sul punto, sia consentito il rinvio a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 1 s.

⁶⁷ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 30.

di paradigma per le Camere, anche recuperando quella funzione ‘pedagogica’ che già Bagehot annoverava tra i principali compiti di un Parlamento: stavolta, però, educando al futuro.

5. Sul “prendere sul serio” il Semestre europeo e su qualche (limitata) innovazione nelle procedure di bilancio.

Il PNRR si inserisce nell’ambito del Calendario comune di bilancio, diventando il principale procedimento euro-nazionale dei prossimi anni. A tal proposito, pare allora utile anche analizzare brevemente quali migliorie apportare 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, laddove tutti i momenti precedentemente trascurati vengono al pettine nel momento della discussione e dell’approvazione della legge di bilancio.

Peraltro, gli stessi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza elaborati dagli Stati e approvati dall’UE si basano sulle Raccomandazioni Specifiche per Paese formulate negli anni passati, per affrontare tutti quei nodi che – in tempi normali – sono stati invece spesso ignorati (come dimostra, in Italia, lo scarso livello di attuazione delle stesse Raccomandazioni Specifiche).

Questo è un nodo che potrebbe essere affrontato nei regolamenti parlamentari, intervenendo sui momenti principali e più significativi del calendario comune di bilancio, per evitare che, in futuro, si “resti indietro” nell’attuazione di quanto contenuto nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese. Per raggiungere tale obiettivo, si potrebbe inserire una “sessione europea”, a luglio, dedicata all’esame analitico delle Raccomandazioni Specifiche per Paese.

Allo stesso modo, per tentare di rendere la sessione di bilancio il luogo delle grandi scelte, pervenendoci già con un’idea chiara della politica economica che si andrà ad attuare, andrebbe data maggiore importanza a quei momenti nei quali si esaminano i documenti programmatici economico-finanziari, come DEF e NADEF, inserendo delle “pre-sessioni di bilancio”: momenti parlamentari dedicati esclusivamente all’analisi di tali documenti, in maniera analitica.

In generale, la direzione verso cui tendere è quella di “prendere sul serio” il calendario comune di bilancio, partecipando attivamente e consapevolmente a tutte le sue fasi, lasciando in tal modo più tempo al controllo parlamentare sull’Esecutivo nel Semestre nazionale. Invece, trascurare – anche a livello parlamentare – alcuni snodi fondamentali del Calendario comune di bilancio, non solo pregiudica la capacità del Parlamento di esercitare uno scrutinio tempestivo sulle grandi scelte di politica economica, ma gli lascia anche meno ‘spazio’ in sede di sessione di bilancio. L’Analisi annuale sulla crescita, il DEF, le Raccomandazioni Specifiche per Paese, la NADEF: si tratta di strumenti attraverso i quali si dovrebbe decidere, tra Parlamento e Governo, sulle linee fondamentali della politica economica che poi si seguirà nella legge di bilancio.

Molte potrebbero essere le proposte per intervenire sui regolamenti parlamentari in tema di procedure di bilancio⁶⁸. Eppure, due particolari aspetti si ritiene utile prendere in considerazione in questa sede: i ritardi governativi e la rincorsa parlamentare ad inserire qualsiasi contenuto in legge di bilancio.

Come è noto, negli ultimi due anni, si è accentuato il fenomeno di depositare il disegno di legge di bilancio oltre il termine del 20 ottobre previsto dalla legge (ritardi rispettivamente di 29 e 22 giorni).

Per rimediare a questo fenomeno, il presidente della commissione bilancio della Camera, ha presentato una proposta di legge che modifica alcuni termini temporali della manovra di finanza pubblica. In particolare, si anticipa il deposito del documento della NADEF al 20 settembre (rispetto al 27) e si anticipa al 10 ottobre (anziché al 20) il termine entro il quale il Governo deve depositare il disegno di legge di bilancio. Infine, si prevede che in caso di sfioramento del termine previsto per il deposito del disegno di legge di bilancio, il Presidente del Consiglio debba riferire

⁶⁸ Sul punto, si rimanda a quanto già sostenuto, riprendendo le proposte di Paolo De Ioanna, in L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 371 s.

tempestivamente in entrambe le camere per chiarire i motivi del ritardo. Nella seduta della commissione dell'8 marzo 2022, tuttavia, il Viceministro dell'economia, Laura Castelli, ha dichiarato la contrarietà del Governo su uno dei nuovi termini temporali proposti, quello relativo al 20 settembre per il deposito della NADEF, con una motivazione tecnica: al 20 settembre non sono disponibili i conti annuali diffusi dall'Istat, indispensabili per il Governo per disporre di dati consolidati di finanza pubblica per effettuare previsioni a legislazione vigente. È seguita la reazione del Presidente della Commissione bilancio, che ha annunciato la convocazione di un'audizione informale dei rappresentanti dell'Istat.

L'audizione di rappresentanti dell'ISTAT si è tenuta mercoledì 16 marzo 2022 presso la V Commissione della Camera: in quella sede, l'ISTAT ha effettivamente fatto presente come “la nuova tempistica” comporterebbe “un ulteriore onere” per l'istituto, che è già in forte dipendenza dai tempi di acquisizione delle relative informazioni dalle fonti istituzionali, con possibili gravi ricadute sulla qualità e sull'affidabilità delle statistiche di finanza pubblica⁶⁹.

Anche alla luce di questo, è stato presentato l'emendamento 1.5. del Relatore per anticipare il termine per la presentazione della NADEF al 25 settembre di ciascun anno e la presentazione della legge di Bilancio al 15 ottobre, anticipando così rispettivamente di due e cinque giorni i termini attualmente vigenti.

Si tratta di un'iniziativa non destinata a cambiare in profondità il procedimento di bilancio, in quanto l'anticipazione del termine è esigua e potrebbe sempre essere interpretato come non perentorio, ma comunque idonea a dare un piccolo segnale sulla volontà del Parlamento di “avere più tempo”.

Sull'emendabilità parlamentare, qualcuno ha anche proposto di creare una “legge mancia 4.0”, che nasca a seguito di regole chiare (e in seguito a un patto politico solido)⁷⁰. In tal modo, si potrebbe tutelare il contenuto proprio della legge di bilancio, assicurando allo stesso tempo al Parlamento qualche spazio di agibilità politica nel sostegno a specifici territori o opere infrastrutturali. Si tratterebbe di istituire un fondo pluriennale per il finanziamento di specifiche finalità, ripartito poi con atto amministrativo su indicazione politica del Parlamento tramite atto di indirizzo. Per far funzionare uno strumento del genere, ovviamente, i gruppi parlamentari dovrebbero evitare che i propri componenti presentino emendamenti microsettoriali e localistici nell'*iter* di altri provvedimenti o che ne impediscano la segnalazione, mentre Presidenti di Commissioni e Aula dovrebbero far rispettare in maniera intransigente i criteri di ammissibilità.

Questo anche perché si trascurano – a livello parlamentare – alcuni snodi fondamentali del Calendario comune di bilancio, non solo pregiudicando la capacità del Parlamento di esercitare uno scrutinio tempestivo sulle grandi scelte di politica economica, ma lasciandogli anche meno ‘spazio’ in sede di sessione di bilancio. L'Analisi annuale sulla crescita, il DEF, le Raccomandazioni Specifiche per Paese, la NADEF: si tratta di strumenti attraverso i quali si dovrebbe decidere, tra Parlamento e Governo, sulle linee fondamentali della politica economica che poi si seguirà nella legge di bilancio e, invece, seguendo i lavori parlamentari in quelle occasioni, si può vedere come si risolvano in dibattiti più o meno sterili su tutt'altro, e non su quei temi che effettivamente dovrebbero essere discussi. Si giunge così all'inizio dell'autunno completamente impreparati e l'interlocuzione con le istituzioni europee, che invece quei documenti prendono sul serio, si fa evidentemente più lunga e complicata.

Durante la sessione di bilancio, poi – a causa del suo carattere ‘motorizzato’⁷¹ – oltre ai ritardi governativi, si assiste ad una rincorsa parlamentare ad inserire qualsiasi contenuto in legge di

⁶⁹ Audizione di rappresentanti dell'ISTAT nell'ambito dell'esame della proposta di legge recante modifiche all'articolo 7 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di termini per la presentazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza e del disegno di legge del bilancio dello Stato alle Camere (C. 3437 Melilli).

⁷⁰ G. DE FILIO, *Proposta (non provocatoria). E se per tutelare la legge di bilancio dalle marchette si tornasse ad una legge mancia 4.0?* in [Linkedin](#), post del 22 dicembre 2021.

⁷¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 348.

bilancio, come anche le sessioni di bilancio 2018 e 2019 – caratterizzate da tensioni derivanti dall'evidente disallineamento tra Italia e Unione europea – hanno contribuito a dimostrare⁷². Da tale affastellamento di misure deriva il fatto che esse non vengono valutate per i benefici che possono assicurare, bensì per la spesa che comportano: in tal modo, il Paese è governato dagli strumenti (le risorse finanziarie necessarie) e non dagli obiettivi (le politiche pubbliche)⁷³.

Sembra pertanto necessario “riportare la legge di bilancio alla sua natura propria, rispettando in fondo lo spirito e la lettera della legge di contabilità. Fare cioè 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, nel contesto di una — sempre cruciale per l'Italia (Paese con un alto debito pubblico e appartenente all'Euro) — interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea”⁷⁴.

Un punto di caduta dovrebbe essere l'attuazione dell'art. 5, comma 4, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che rimanda ai regolamenti parlamentari la disciplina relativa all'esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica da parte delle Camere, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Certo, ci sono altre prassi che andranno verificate: si pensi a quella che ha visto una alternanza tra Camera e Senato nell'esame in prima lettura di disegno di legge di bilancio e decreto-legge fiscale, consolidando quel “monocameralismo di fatto”⁷⁵ che già si era instaurato nelle sessioni di bilancio del 2018 e 2019⁷⁶. Si tratta di una prassi che è recentemente saltata: durante la sessione di

⁷² S. CASSESE, *Una legge confusa*, in [Corriere della sera](#), 17/12/2019.

⁷³ *Ibidem*. Cfr. anche M. DEGNI, *Come crescere un punto in più?* in [Bilancio Comunità Persona](#), n. 1, 2019, 101 s., spec. 104: infatti, “le politiche pubbliche (e la relativa articolazione in programmi) dovrebbero essere ben definite, per consentirne l'appropriata traduzione quantitativa nella prima sezione del bilancio integrato. Non ci si dovrebbe limitare, com'è spesso fatto, all'allocatione di generici fondi. Il Parlamento dovrebbe attivare una severa azione di stralcio preliminare [...] espungendo dal testo governativo tutte le norme micro-settoriali e attivando un altrettanto severo filtro di ammissibilità per gli emendamenti. Una regola semplice potrebbe essere fornita dalla struttura del DPB, che richiede l'indicazione di tutte le misure con un impatto superiore a 0,1 punti di PIL. Si potrebbe stabilire, agendo sui regolamenti parlamentari, che disposizioni d'impatto inferiore non possano essere collocate nel progetto di bilancio. Testi più compatti produrrebbero un numero più contenuto di proposte emendative (anche qui si potrebbe intervenire agendo sui regolamenti parlamentari) e si potrebbe impostare una discussione più consistente, riequilibrando il rapporto tra commissione bilancio e commissioni di settore”.

⁷⁴ L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018, del 2019 e del 2020: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l'Unione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2020, 3323 s., spec. 3339: “riducendo dunque allo stretto indispensabile il contenuto normativo della prima sezione della legge, assicurando nel corso dell'esame parlamentare (sin e soprattutto nella fase referente in commissione), un rigoroso rispetto delle regole (costituzionali legislative e regolamentari) sui vincoli finanziari e sul contenuto normativo proprio della legge di bilancio. E l'esperienza di queste prime sessioni di bilancio della XVIII legislatura mostra come sia più utile e produttiva riversare la disciplina normativa compiuta a valle delle scelte allocative in strumenti diversi dalla legge di bilancio (31), 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”.

⁷⁵ Nella sessione di bilancio 2019, infatti, il Parlamento “ha in sostanza operato come un'Assemblea monocamerale; solo una Camera ha realmente deciso, l'altra si è limitata a confermare la sua decisione” (cfr. G. DI COSIMO, *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure*, in [laCostituzione.info](#), 27/12/2019). Si assiste, in tal modo, a una affermazione di una sorta di bicameralismo diseguale, o alternato, o di uno pseudo-bicameralismo” (F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3, 2020, 1432). In tal modo, le procedure parlamentari sono utilizzate per coprire la debolezza dei partiti politici e il diritto parlamentare perde giuridicità allo scopo di evitare criticità all'interno della maggioranza.

⁷⁶ Peraltro, nell'[ordinanza n. 60 del 2020](#), la Corte costituzionale ha considerato come uno dei motivi di inammissibilità del ricorso il fatto che la contrazione dell'esame del disegno di legge di bilancio alla Camera sia stato dovuto al fatto che la stessa Assemblea aveva trattato il decreto-legge fiscale. Sull'ordinanza n. 60 del 2020, cfr. R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari* (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60), in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 16/04/2020, 89 s.; M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 4, 2020, 195 s.; L. SAMBUCCI, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla*

bilancio per il 2022, infatti, sia il disegno di legge di bilancio sia il decreto-legge fiscale sono stati presentati presso il Senato, mentre alla Camera – in “compensazione” – era stato affidato l’esame del decreto-legge n. 152 del 2021 (c.d. DL PNRR). Si può ipotizzare che tale scelta sia stata fatta poiché, almeno in teoria, il decreto-legge sul PNRR aveva una maggiore mole di risorse rispetto a quello fiscale. Tuttavia, essendo attuativo del PNRR, le risorse erano per la gran parte vincolate e non è stato possibile per i deputati, allocare risorse e soddisfare le loro istanze. Forse, allora, il monocameralismo alternato tra Camera e Senato su bilancio e decreto-legge fiscale è una prassi che, per quanto limitativa del ruolo delle Camere, riesce comunque, meglio di altre, ad “accontentare” i due rami del Parlamento.

Infine, si è ipotizzata, in dottrina, l’istituzione di commissioni bicamerali⁷⁷ a composizione paritaria tra maggioranza e opposizione col compito esclusivo del controllo sulla finanza pubblica⁷⁸. Infatti, specie dopo la riduzione del numero dei parlamentari, sul versante del controllo-indirizzo e per quanto attiene ai rapporti con altri soggetti/ordinamenti, potrebbero essere affidate funzioni ulteriori alle commissioni bicamerali, anche “al fine di limitare le duplicazioni e di muoversi in piena coerenza con la linea evolutiva verso un bicameralismo più coordinato, financo ‘unitario’”⁷⁹. Infatti, “dal momento che gli indirizzi vengono indicati in parallelo da Camera e Senato, nelle risoluzioni approvative del DEF, della NADEF e delle relazioni governative sullo scostamento, viene naturale domandarsi che senso abbia non potenziare ulteriormente l’istruttoria bicamerale”⁸⁰.

Relativamente a tale profilo si registra, proprio a carico dei regolamenti parlamentari, una perdurante inattuazione costituzionale: una inattuazione “che risulta particolarmente grave, specie nel momento in cui, per fronteggiare le conseguenze del Covid-19, si sta sensibilmente sviluppando il volume della spesa pubblica e, quindi, giustamente, si chiede di accrescere i controlli sulla sua qualità”⁸¹.

*procedura di bilancio (ord. n. 60/2020), in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 26/06/2020, 870 s. Da ultimo, cfr. L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018, del 2019 e del 2020: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l’Unione europea*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6, 2020, 3323 s.*

⁷⁷ Sulle commissioni bicamerali nell’esperienza italiana, cfr. A. BALDASSARRE, *Esperienze e prospettive delle commissioni bicamerali*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979, 155 s.; C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano, 1979; G.F. CIAURRO, *Le Commissioni bicamerali nell’esperienza parlamentare italiana*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1, 1981; L. CALIFANO PLACCI, *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Milano, 1993.

⁷⁸ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno e G. Scaccia, Napoli, 2011, 121. Sul modello delle commissioni con funzioni di solo controllo e meccanismi di funzionamento *bipartisan*, e in particolare sull’esperienza del Regno Unito, cfr. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, 2012, 473 e F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012, 134. Bisogna tuttavia rilevare che nel corso della seduta dell’Assemblea della Camera del 12 dicembre 2012, prima di procedere all’esame dell’A.C. 5603-A (recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione”), la Presidenza ha dichiarato inammissibile un articolo aggiuntivo volto all’istituzione di una commissione bicamerale per l’esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica. La Presidenza ha motivato la decisione di inammissibilità opponendo l’esistenza di una riserva di regolamento parlamentare in materia, derivante dalla disposizione di cui all’art. 5, comma 4, della legge cost. n. 1 del 2012.

⁷⁹ N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), n. 3, 2020, 327 s., spec. 340. Infatti, come continua l’A., è chiaro “che fin tanto che il Parlamento era il solo organo rappresentativo nello Stato-nazione il bicameralismo poteva essere senz’altro utile ad assicurare una maggiore riflessioni sulle leggi da approvare, mentre quando si trova chiamato a confrontarsi con altre sedi rappresentative, spesso anch’esse dotate di potere legislativo, 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”.

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ *Ibidem.*

6. Il controllo parlamentare sul PNRR.

Infine, c'è il ruolo del Parlamento per il monitoraggio del PNRR, e quindi tutto il versante del controllo parlamentare sull'attuazione del PNRR. Nella fase di elaborazione del PNRR gli indirizzi parlamentari e quelli elaborati in sede regionale hanno anche indicato un auspicabile percorso di coinvolgimento delle assemblee legislative nell'attuazione del Piano⁸².

La legge di bilancio per il 2021 ha previsto la trasmissione alle Camere da parte del Consiglio dei ministri di una relazione annuale, entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma *Next Generation EU* e sui risultati raggiunti. La relazione indica anche le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti (legge n. 178 del 2020, art. 1, comma 1045).

Il d.l. n. 77 del 2021 ha stabilito, invece, che la relazione sullo stato di attuazione del PNRR, che comprende anche le informazioni richieste dal citato comma 1045, sia trasmessa alle Camere dalla Cabina di regia, tramite il Ministro per i rapporti con il Parlamento, ed abbia cadenza semestrale (art. 2, comma 2, lett. e)). Con una modifica inserita dall'articolo 9-bis del d.l. n. 152/2021, conv. nella l. 29 dicembre 2021, n. 233, si prevede che la relazione contenga anche una nota esplicativa relativa alla realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti nel periodo di riferimento. La Cabina di regia trasmette, inoltre, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socioeconomica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

L'articolo 1, commi 2-7, della legge n. 108 del 2021 (di conversione del d.l. n. 77/2021), al fine di assicurare al Parlamento la possibilità di effettuare un monitoraggio efficace sull'attuazione dei progetti previsti dal PNRR e sul rispetto dei termini, nonché di prevenire, rilevare e correggere eventuali criticità relative all'attuazione del PNRR, stabilisce che 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.

Si prevede, quindi, che le Commissioni parlamentari competenti, sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta, anche in forma congiunta, con le modalità definite dalle intese tra i Presidenti della Camera e del Senato, monitorino lo stato di realizzazione del PNRR e i progressi compiuti nella sua attuazione, anche con riferimento alle singole misure, con particolare attenzione al rispetto e al raggiungimento degli obiettivi inerenti alle priorità trasversali del medesimo Piano, quali il clima, il digitale, la riduzione dei divari territoriali, la parità di genere e i giovani. Possono quindi formulare osservazioni ed esprimere valutazioni utili ai fini della migliore attuazione del PNRR nei tempi previsti.

Le commissioni Affari costituzionali e Ambiente della Camera hanno approvato la proposta dell'on. Stefano Ceccanti (Pd) secondo cui il Governo dovrà fornire alle Commissioni parlamentari competenti tutte le informazioni e i documenti utili per monitorare il PNRR; inoltre, in base al d.l. n. 152 del 6 novembre 2021 precitato, prima di inviare il nuovo piano all'Ue, dovrà presentarlo alla Camera e al Senato, in tempo utile per il suo esame parlamentare.

Come già stabilito dalla legge n. 196 del 2009 per l'esame di documenti di finanza pubblica (DEF e NADEF), si prevede che i Presidenti delle Camere possano adottare intese volte a promuovere le attività delle Camere, anche in forma congiunta, nonché l'integrazione delle attività svolte dalle rispettive strutture di supporto tecnico. Si intende in tal modo favorire lo svolgimento

⁸² Camera dei deputati, *Il PNRR e le assemblee legislative*, cit., 7.

congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare e potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici a supporto delle Commissioni parlamentari competenti.

Le Camere possono stipulare con il Ministero dell'economia e delle finanze una convenzione per disciplinare le modalità di fruizione dei dati di monitoraggio rilevati dal Sistema informativo unitario "ReGiS". La Corte dei conti riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (d.l. n. 77/2021, cit., art. 7, comma 7).

L'articolo 43 della legge europea 2019-2020 (legge 23 dicembre 2021, n. 238) dispone nuovamente che il Governo trasmetta alle Camere, su base semestrale, relazioni periodiche sullo stato di avanzamento dell'attuazione del programma di riforme e investimenti contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Le Commissioni parlamentari competenti per l'esame del PNRR esaminano le relazioni semestrali e svolgono ogni opportuna attività conoscitiva finalizzata al monitoraggio del corretto utilizzo delle risorse dell'Unione europea assegnate all'Italia, alla verifica del conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi intermedi, anche in considerazione delle regole fissate dall'articolo 24 del regolamento (UE) 2021/241 sull'erogazione dei contributi finanziari, nonché alla valutazione dell'impatto economico, sociale e territoriale derivante dall'attuazione delle riforme e dalla realizzazione dei progetti finanziati. Le Commissioni parlamentari svolgono, in particolare, audizioni dei soggetti responsabili e attuatori dei progetti e sopralluoghi nei luoghi in cui sono in corso di realizzazione i progetti del PNRR aventi ricadute sui territori. 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.

Il 23 dicembre 2021 il Governo ha presentato al Parlamento una prima Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza⁸³, annunciando il raggiungimento dei 51 traguardi e obiettivi con scadenza al 31 dicembre 2021, funzionali al pagamento della prima rata di sovvenzioni e di prestiti da parte dell'Unione Europea. La Relazione preannuncia che a partire dal 2022 le Relazioni semestrali saranno trasmesse al Parlamento entro la prima metà di aprile, in corrispondenza con la trasmissione del Documento di economia e finanza (DEF), ed entro la fine di settembre, nell'ambito della procedura prevista dal semestre europeo. In tal modo, ciascuna relazione illustrerà le indicazioni conclusive sulla rata oggetto della precedente rendicontazione effettuata alla Commissione europea e lo stato di avanzamento degli interventi oggetto della successiva rendicontazione e, più in generale, sullo stato di attuazione del Piano. Il Governo evidenzia, infine, che nelle prossime relazioni, i contenuti potranno essere ulteriormente arricchiti e migliorati, anche in relazione al progressivo sviluppo del sistema ReGiS e della reportistica prodotta dal medesimo sistema.

Inoltre, tra gennaio e marzo, è iniziato un ciclo di audizioni dei Ministri nelle commissioni permanenti per esaminare l'attuazione del PNRR nel 2021 a livello di singola amministrazione ministeriale⁸⁴. I ministri hanno illustrato di fronte alle competenti Commissioni di Camera e Senato

⁸³ [*Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.*](#)

⁸⁴ In particolare, alla Camera, sul DOC. CCLXIII, n. 1, Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), riferita all'anno 2021, sono stati auditi: il Ministro degli Affari regionali il 20 gennaio 2022 in V Commissione; il Ministro per il Sud e la coesione territoriale il 7 febbraio 2022 in V Commissione; il Ministro dell'Università e della ricerca l'8 febbraio 2022 in VII Commissione; il Ministro del lavoro il 9 febbraio 2022 presso le Commissioni riunite XI Lavoro e XII Salute; il Ministro della cultura il 9 febbraio 2022 in VII Commissione; il Ministro dell'infrastrutture e mobilità sostenibile il 9 febbraio 2022 in VIII Commissione; il Ministro della transizione ecologica il 15 e il 21 febbraio 2022 presso le Commissioni riunite VIII Ambiente, X Industria e XIII Agricoltura; il Ministro della giustizia il 15 febbraio 2022 in II Commissione; il Ministro della salute il 15 febbraio 2022 in XII Commissione; il Ministro dell'istruzione il 16 febbraio 2022 in VII Commissione; il Sottosegretario con delega allo Sport il 23 febbraio 2022 in VII Commissione; ancora il Ministro dell'infrastrutture e mobilità sostenibile il 23 febbraio in IX Commissione; il Ministro per le pari opportunità e la famiglia il 9 marzo 2022 nelle Commissioni riunite I, XI e XII; il Ministro per la pubblica amministrazione il 10 marzo 2022 nelle Commissioni riunite I e XI; il Ministro per la transizione digitale il 16 marzo 2022 in I Commissione. Poi sono stati auditi, in Commissioni congiunte, il Ministro per il turismo il 9 febbraio 2022 presso le Commissioni congiunte X e 10^a; il Ministro per le politiche agricole alimentari e forestali il 9 febbraio 2022 presso le Commissioni congiunte XIII e 13^a; il Ministro dell'Economia e finanze il 23

le attività svolte sinora nell'ambito del Piano e delineato i prossimi passi relativi all'attuazione e al monitoraggio dei target e *milestones* relativi al primo semestre e all'intero 2022⁸⁵.

Altrettanto rilevante, all'esito dell'esame della Relazione, risulta l'attività di indirizzo del Parlamento, tramite risoluzioni. Infatti, gli atti di indirizzo (alcuni approvati, altri da approvare), possono considerarsi la conclusione di queste procedure. In particolare, presso la Camera al momento si sono pronunciate approvando risoluzioni le Commissioni Bilancio (8-00154 e 8-00155), Giustizia (8-00160), Cultura (8-00157), Affari sociali (8-00158 e 8-00159), Agricoltura (8-00151). Politiche dell'UE (8-00152 e 8-00153) e Affari Costituzionali (8-00166).

Il Parlamento sta, pertanto, riservando una particolare attenzione all'attuazione del PNRR e la prima relazione sullo stato di attuazione dello stesso ha generato un'importante attività informativa. In generale, le audizioni dei Ministri in commissione parlamentare sono state molto utili, anche a fronte di una trasparenza generale del PNRR che nel corso del primo anno di attuazione ha lasciato più volte a desiderare.

Le Camere stanno anche iniziando a riservare attenzione alle altre strutture della *governance* del PNRR: recentemente, infatti, è stato audito il prof. Nicola Lupo, coordinatore dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione⁸⁶. Maggiore attenzione potrebbe forse essere riservata al Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale: alcuni risultati cui è giunto il tavolo nelle sue numerose riunioni (si è attestato tra fine 2021 e marzo 2022), avrebbero potuto costituire una buona base informativa non solo per la Cabina di regia del PNRR, ma anche per il Parlamento, che avrebbe potuto trarre spunti utili da quel lavoro con le parti sociali.

Un altro punto delicato che può tuttavia rintracciarsi come uno degli ambiti nei quali il Parlamento potrebbe dare un contributo è quello della valutazione dopo che è stato compiuto il monitoraggio. Si tratta di un profilo che potrebbe essere valorizzato.

In questo ambito, una delle ultime iniziative è, invero, quella contenuta nella c.d. riforma "Renzi-Boschi" che, com'è noto, non è stata confermata dal referendum *ex art.* 138 Cost. del 4 dicembre 2016, e relativa all'introduzione di una funzione parlamentare – presso il Senato – di valutazione delle politiche pubbliche, all'interno della quale sarebbe stato probabilmente possibile superare l'approccio "*partisan*" che caratterizza tutt'oggi larga parte del controllo parlamentare. La riforma costituzionale aveva attribuito infatti alle Camere un ruolo diverso anche nell'esercizio della funzione di controllo: il controllo "sanzione", cioè sull'operato del Governo, era attribuito alla Camera dei deputati, mentre il controllo "valutazione", in particolare sulle politiche pubbliche, era affidato al Senato⁸⁷: quest'ultimo avrebbe potuto esercitarlo senza privilegiare, almeno in questo caso, il *cleavage* politico. Si tratta di una funzione parlamentare che era stata introdotta in Francia, dopo la costituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche: presso l'Assemblea

febbraio 2022 presso le Commissioni riunite V – VI e XIV e 5^a - 6^a e 14^a; il Ministro per la transizione digitale il 23 febbraio 2022 presso le Commissioni congiunte X e 10^o; il Ministro per lo sviluppo economico il 1^o marzo 2022 presso le Commissioni congiunte X e 10^a. Al Senato, invece, sul DOC. CCLXIII, n. 1, Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), riferita all'anno 2021, sono stati auditi: il Ministro della salute il 2 marzo 2022 presso le Commissioni riunite 5^a - 12^a e 14^a; il Ministro del lavoro e delle politiche sociali l'8 marzo 2022 presso le Commissioni riunite 5^a - 11^a e 14^a; il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale il 10 marzo 2022 presso le Commissioni riunite 1^a - 5^a - 8^a e 14^a; il Ministro per le pari opportunità e la famiglia il 10 marzo 2022 presso le Commissioni riunite 1^a - 5^a - 11^a e 14^a; il Ministro per la transizione ecologica il 10 marzo 2022 presso le Commissioni riunite 5^a - 10^a - 13^a e 14^a; il Ministro dell'istruzione il 22 marzo 2022 presso le Commissioni riunite 5^a, 7^a e 14^a; il Ministro dell'università e della ricerca il 22 marzo 2022 presso le Commissioni riunite 5^a, 7^a e 14^a e il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili il 23 marzo 2022 presso le Commissioni riunite 5^a, 8^a e 14^a.

⁸⁵ Al sito di [Italia domani](#).

⁸⁶ Mercoledì 11 maggio, alle ore 15, presso l'Aula della Commissione Giustizia, il Comitato per la legislazione, ai sensi dell'art. 143, comma 2, del Regolamento, ha svolto [l'audizione di Nicola Lupo](#), coordinatore dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, su qualità della legislazione ed emergenza.

⁸⁷ Sul punto cfr. E. GRIGLIO, *La tassonomia delle funzioni non legislative delle Camere: una prova per il bicameralismo differenziato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 187-188, 2015, 105 s.; N. RANGONE, *La valutazione delle politiche pubbliche nella riforma del Senato tra tecnica e politica*, *ivi*, 85 s.; M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in [Rivista AIC](#), n. 1, 2016, 1 s.

nazionale era stato istituito, infatti, nel 2009 il “*Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*”⁸⁸. Anche in Italia, forse, un simile organismo avrebbe potuto contribuire a spostare l'attenzione parlamentare e dell'opinione pubblica verso il futuro.

Nonostante il fallimento di quella riforma costituzionale, tuttavia, sono rimaste delle tracce di quel passaggio, soprattutto presso lo stesso Senato della Repubblica dove, infatti, è stato istituito l'Ufficio Valutazione Impatto: quest'ultimo è un organo tecnico e imparziale che ha l'obiettivo di diffondere e sviluppare la cultura della valutazione dentro il perimetro istituzionale. L'UVI è presieduto dal Presidente del Senato e realizza analisi e valutazioni delle politiche pubbliche basate sull'esame – anche sperimentale – dei rischi, dei costi, dei benefici e dell'efficacia (come riportato nella stessa pagina web dell'UVI). L'UVI ha cominciato a pubblicare le proprie ricerche il 1° agosto 2017 ma precedentemente il Senato aveva avviato, in una prima fase iniziata nel 2015, la formazione del proprio personale sul campo dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche, dando vita a un gruppo più ristretto e specializzato. Ha poi iniziato un rapporto di collaborazione con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali sulla valutazione delle politiche europee nei territori. Nel settembre 2017, così, il Senato è stato il primo organo parlamentare europeo ad adottare, dopo averle sottoposte a consultazione pubblica, linee guida in materia di consultazioni pubbliche.

Quello della valutazione delle politiche pubbliche e, più in generale, del c.d. “*post-legislative scrutiny*”⁸⁹, può peraltro essere considerato uno dei settori nei quali sembrano esserci per i Parlamenti i maggiori spazi per “lo sviluppo di nuovi e ulteriori, auspicabilmente più efficaci e dinamici, poteri e procedimenti parlamentari di controllo”⁹⁰. Settore che dovrebbe a maggior ragione essere sviluppato sulla scorta delle incisive riforme previste dal PNRR. Purtroppo, si tratta probabilmente di attività che hanno uno scarso “*appeal politico*” e che, pertanto, sono spesso trascurate in quanto poco proficue sotto il profilo politico-elettorale, ancorché impegnative.

In tal modo, si potrebbe pensare ad una attività di monitoraggio del Piano come un flusso di informazioni continua da parte del Governo al quale possa corrispondere un'analisi costante da parte del Parlamento⁹¹. Favorendo la conoscenza costante ed aggiornata su come il Piano sta dispiegando i suoi effetti, si potrebbero raggiungere anche gli obiettivi che si sono delineati poc'anzi con riferimento ai “tempi” e Parlamento e Governo potrebbero condividere, in sede di programmazione, la scelta degli strumenti normativi idonei. In questo modo si potrebbe “creare, nell'attuazione del PNRR, un *continuum* virtuoso tra valutazione delle politiche pubbliche e politiche sulla qualità della normazione e della legislazione”⁹².

7. Conclusioni: lo “stallo” parlamentare di alcune riforme e qualche considerazione sul procedimento legislativo

⁸⁸ Cfr. P. AVRIL, *Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in [Jus Politicum](#), n. 6, 2011.

⁸⁹ Sul punto, cfr. U. KARPEN, *Comparative Law: Perspectives of Legislation*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 17, 2003, 168; E. GRIGLIO, *Post-Legislative Scrutiny as a Form of Executive Oversight. Tools and Practices in Europe*, in *European Journal of Law Reform*, n. 2, 2019, 36 s.; F. DE VRIEZE, *Post-legislative Scrutiny. Guide for Parliaments*, Londra, 2017, 12.

⁹⁰ In questi termini, N. LUPO, *Introduzione. Le metamorfosi del Parlamento*, in *Le metamorfosi del Parlamento* (a cura di N. Lupo), special issue di [Rassegna di diritto pubblico europeo](#), n. 1, 2019, 1 s., spec. 9. Sul punto cfr. anche E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in focus su *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in [federalismi.it](#), 15 aprile 2019.

⁹¹ Camera dei deputati, *Il PNRR e le assemblee legislative*, cit., 8.

⁹² *Ibidem*.

Tirando, per quanto possibile, le somme di una materia nuova per il sistema istituzionale italiano come il PNRR, si può dire che ci si trova dinanzi ad un meccanismo che influenzerà nel profondo la forma di governo e il procedimento legislativo.

Come si è visto, ci sono diversi ambiti nei quali le riforme dei regolamenti parlamentari potrebbero intervenire anche in relazione al PNRR, per aiutare nella sua corretta attuazione, per più versi cruciale per Italia e Unione europea.

Sebbene le Camere siano “collocate inevitabilmente in un ruolo più limitato rispetto a quello costituzionalmente loro attribuito”⁹³, ciò non toglie che – da qui fino al 2026 – esse, oltre a riespandere la funzione legislativa “in ambiti ultronei rispetto al PNRR, su cui il Parlamento pare ora indirizzarsi (leggi nn. 22 e 23/22)”⁹⁴, potrebbero anche percorrere alcune delle vie che sono state sin qui ipotizzate, poiché l’intervento del Parlamento – e un intervento, possibilmente, di qualità – è essenziale per le numerose riforme previste dal Piano.

Qualche considerazione si può fare in riferimento allo “stato dell’arte” di alcune riforme previste dal PNRR in Parlamento, che stanno generando soluzioni innovative e a partire dalle quali si può ipotizzare qualche ragionamento conclusivo sul procedimento legislativo.

Alcuni tra gli scogli più duri nel percorso di attuazione del Piano sono senza dubbio le leggi annuali per il mercato e la concorrenza. Per il disegno di legge presentato nel 2021 e che deve essere approvato (insieme a tutti gli atti attuativi) entro il 2022, le Camere hanno scelto di seguire un procedimento del tutto inedito, che prevede una divisione – tra Camera e Senato – delle parti da esaminare⁹⁵. In particolare, al fine di favorire un accordo sui principali temi, l’esame del disegno di legge dovrebbe essere “spacchettato” tra i due rami del Parlamento, affidando al Senato gli articoli da 1 a 18⁹⁶ (tranne il 7 e l’8)⁹⁷, 29-32, e alla Camera gli articoli 7-8 e 19-28⁹⁸. Si è dunque deciso di seguire un metodo di lavoro che non affida alla Camera un ruolo di mera ratifica, proseguendo sulla strada del monocameralismo di fatto o alternato che ha avuto grande diffusione durante l’emergenza pandemica. Eppure, si tratta di una procedura inedita che dovrà essere verificata, soprattutto per il rispetto delle tempistiche, ormai stringenti, per l’approvazione del disegno di legge.

In generale, pare che il motore delle riforme cominci a rallentare⁹⁹. Nel merito, e in connessione a quanto previsto dal Piano, preoccupa anche il fatto che siano state presentate proposte che, anziché andare verso un sistema maggiormente concorrenziale, avrebbero contribuito, qualora approvate, a rendere ancora meno concorrenziale il sistema italiano. Si tratta esattamente di quello che si dovrebbe evitare: cioè presentare (e, ovviamente, approvare) proposte che non possono considerarsi né di interpretazione né di integrazione del PNRR, ma che vanno palesemente al di là dei suoi confini, addirittura contraddicendoli.

Eppure, appare indice di una duplice tendenza. La prima, di natura più particolare, sul tema della concorrenza, che mostra come in Italia le battaglie in favore del mercato siano sempre difficili, posto che pare esserci un rifiuto ideologico di apertura, concorrenza e mercato, tanto più dopo la pandemia, che ha riportato lo Stato al centro della vita economica del Paese. La seconda, di ordine più generale, sul fatto che le forze politiche sembrano affrontare le riforme più per costrizione che non per esplicita volontà di cambiamento del Paese.

⁹³ Così E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, cit.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Si v. Senato della Repubblica, 10^a Commissione permanente, Res. somm. del 19/05/2022, laddove il viceministro Pichetto Fratin invita i Gruppi a ritirare gli emendamenti riferiti a quegli articoli - in particolare gli articoli 7, 8 e da 19 a 28 - che, in base alle intese tra le forze politiche, dovranno essere trattati nel merito dalla Camera dei deputati.

⁹⁶ Si tratta di un pacchetto che include capitoli significativi, dalle concessioni balneari a quelle idroelettriche, dai servizi pubblici locali ai farmaci.

⁹⁷ Si tratta delle misure che riguardano trasporto pubblico locale, Ncc e taxi.

⁹⁸ Si tratta delle norme su telecomunicazioni, Rc auto e attività d’impresa.

⁹⁹ Come nota M. MONTI, *Le nostre occasioni*, in *Corriere della Sera*, 15 maggio 2022: “poco o nulla è stato fatto sulle riforme strutturali più importanti, dalla concorrenza alla riforma fiscale, per le quali si sono registrati arretramenti da parte del governo che da questo governo non ci saremmo aspettati. Così l’Italia sta sprestando forse l’ultima seria occasione per avvicinarsi ad essere una moderna economia sociale di mercato”.

Allo stesso tempo, quello che accade per il disegno di legge annuale per la concorrenza mostra ancora una volta come il procedimento legislativo sia efficiente soprattutto nell'ambito della decretazione d'urgenza, in particolare quella *omnibus*, mentre, al contrario, vi è un procedimento legislativo ordinario che non riesce a funzionare. In tal modo, si configura un motore legislativo a due velocità: lentissimo per le riforme strutturali, velocissimo per tamponare le emergenze¹⁰⁰.

Si tratta di un'attitudine che si rispecchia nel procedimento legislativo ma che, in realtà, è una tendenza di lungo periodo nella storia italiana: l'incapacità di pensare al futuro¹⁰¹ e limitarsi a strategie di breve o brevissimo termine, che già più volte hanno danneggiato il Paese e che il PNRR avrebbe dovuto contribuire a superare.

¹⁰⁰ M. CLARICH, *Il PNRR produce un fiume di leggi, ma le vere riforme non ci sono*, in *Milano finanza*, 7/05/2022.

¹⁰¹ Sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 1 s.