

La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell’ordinamento*

VALERIO DI PORTO**

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

V. DI PORTO, *La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell’ordinamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento al seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere*, organizzato dall’Università di Pisa e dalla Scuola Superiore Sant’Anna, che si è tenuto nei giorni 25 e 26 giugno 2020.

** Consigliere giuridico del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie e Professional affiliate dell’Istituto DIRPOLIS (Diritto, Politica, Sviluppo) della Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant’Anna di Pisa, già Consigliere parlamentare della Camera dei Deputati. Indirizzo mail: vdiporto@gmail.com.

1. La centralità delle politiche di semplificazione

Dopo le due giornate a distanza meritoriamente organizzate dall'università di Pisa e dalla Scuola Sant'Anna, di cui qui si raccolgono gli atti¹, in questa strana estate non ancora post-pandemica, è finalmente entrato nel vivo il dibattito sulla riduzione del numero dei parlamentari. È un tema apparentemente micro, con ripercussioni macro, da tenere ben presenti. Mi limito a poche considerazioni.

La prima: è una riforma “furba”, per almeno due motivi: è chirurgica e semplicissima da capire; tratta una questione imbarazzante per i difensori dello *status quo*.

Le riforme bocciate ai referendum svoltisi nel 2006 e nel 2016 erano complicate, astruse, incomprensibili e hanno subito un fuoco di fila intenso e, direi, facile. Sono state bocciate anche perché i testi approvati erano mostruosi labirinti di complicazioni, approvati dalle sole maggioranze del momento.

Questa, invece, è una riforma spinta con decisione da una forza politica antisistema, che ha trovato ampi consensi, sparuti dissensi e qualche imbarazzato silenzio in Parlamento. La riduzione del numero di deputati e senatori si inserisce in un ventaglio di iniziative fieramente antiparlamentari, quali il *dumping* sulle indennità, l'abolizione dei vitalizi, la proposta di legge costituzionale su iniziativa popolare e referendum propositivo, che contrappone popolo e Parlamento², la prospettata soppressione del divieto di mandato imperativo³. È una riforma il cui

¹ Il webinar è stato preceduto dall'uscita del bel libro *Meno parlamentari, più democrazia?*, curato da EMANUELE ROSSI e dedicato al ricordo di Paolo Carrozza, “Maestro e Amico” (Pisa, Pisa University Press, 2020).

² La proposta di legge è stata approvata alla Camera, in prima deliberazione, il 21 febbraio 2019 (A. C. 1173). Il Senato ne ha prontamente iniziato l'esame, per poi fermarsi. Come è noto, il testo approvato dalla Camera (A. S. 1089) prevede che «Quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un *referendum* per deliberarne l'approvazione. Se le Camere la approvano con modifiche non meramente formali, il *referendum* è indetto sulla proposta presentata, ove i promotori non vi rinunzino».

³ Alla data del 31 agosto 2020, non mi risultano presentate proposte di legge costituzionale sul tema, più volte sollevato, in particolare, dal Movimento 5Stelle. Nel “contratto” tra Movimento 5Stelle e Lega, che ha originato il Governo Conte I, «Quanto al merito delle riforme da realizzare, venivano indicati alcuni macro temi, il primo dei quali aveva come titolo *Tagli ai costi della politica e lotta ai privilegi*, che conteneva le proposte di intervento sulle indennità dei parlamentari (fissandone un tetto massimo), sulle immunità e sul limite al rinnovo dei mandati, ed «infine» sul numero complessivo dei parlamentari, «che in Italia risulta eccessivamente elevato in proporzione alla popolazione in comparazione a quanto è previsto nelle altre principali democrazie.» (FRANCESCA

terreno di coltura è nelle leggi elettorali degli ultimi 14 anni, che hanno tolto rappresentatività ai parlamentari. Il risultato finale è che la minore quantità non sarà compensata da una maggiore qualità, ma quest'ultima continuerà a peggiorare, se non si restituisce agli elettori l'effettiva scelta degli eletti.

È una riforma, come è stato detto in questo *webinar*, che toglie ulteriore spazio alla rappresentanza⁴, dopo la riduzione del numero dei consiglieri comunali e regionali, dopo l'annientamento delle province e la trasformazione dei consigli provinciali in impercettibili organi di secondo grado. Queste riforme sono state realizzate nell'infuriare della crisi economico-finanziaria, con l'apparente, falso obiettivo del risparmio di spesa e con l'idea di ridurre gli spazi della rappresentanza, cui si è unito, nella scorsa legislatura, il pericoloso tentativo di distruggere tutti i corpi intermedi e più in generale le istituzioni, la presenza dello Stato sul territorio, in nome della disintermediazione tra popolo e leader di governo. Metto tutto insieme alla rinfusa, ma il puzzle che deriva dalle variegate tessere è comunque inquietante: il tentato annientamento del Senato, la devastazione delle province, la riduzione delle camere di commercio, la sventata riduzione delle prefetture, la riduzione delle capitanerie di porto, l'alternatività tra presidi di polizia e di carabinieri e così via.

Questa riforma indica ancora come tra le principali motivazioni la (minima) riduzione della spesa⁵ e ha trovato una consacrazione, per così dire, nella crisi della

BIONDI DAL MONTE ed EMANUELE ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020).

⁴ Creando evidenti effetti distorsivi sulla rappresentatività, soprattutto al Senato. Per esempio, ogni ripartizione della circoscrizione estero, dalla meno numerosa (l'immensa ripartizione Africa, Asia, Oceania e Antartide, con 277.997 residenti) alla più numerosa (Europa, con 2.685.815 residenti italiani) eleggerà un solo senatore; in ambito nazionale, la soglia minima di senatori garantita a ciascuna delle due province autonome (3+3) produce una rappresentanza della Regione Trentino-Alto Adige (6 senatori per 1.062.860 abitanti) superiore a quella di altre Regioni più popolate (la Liguria e le Marche, che superano il milione e mezzo di abitanti, e la Sardegna, che supera il milione seicentomila, avranno 5 senatori; l'Abruzzo, con 1.322.247 abitanti ne avrà 4). La Calabria avrà lo stesso numero di senatori, con una popolazione quasi doppia (1.965.128 abitanti). Cfr. i saggi di GIOVANNI TARLI BARBIERI - *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)* - e di ANNA MARIA POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, nel citato volume *Meno parlamentari, più democrazia?*, in particolare alle pagg. 263-265.

⁵ Si vedano, nel citato volume *Meno parlamentari, più democrazia?*, il saggio di ANDREA MARCHETTI *Sulla riduzione dei "costi della politica"* e il contributo, pubblicato postumo, di PAOLO CARROZZA, come sempre lucidissimo. In uno dei passi più richiamati da altri autori è scritto: «Scegliere il numero di membri eletti di un'assemblea dovrebbe quindi essere frutto non di una scelta casuale o addirittura "punitiva" nei confronti della classe politica, com'è talora accaduto nel nostro Paese per la riduzione dei rappresentanti nei consigli delle

pandemia, nella quale le Assemblee di tutti i livelli territoriali sono apparentemente scomparse – insieme alla collegialità dei governi – per lasciare posto ai presidenti del Consiglio e delle Regioni, ai sindaci e a qualche (pochissimi) Ministro e assessore⁶.

La questione è: perché difendere lo *status quo* se il Parlamento – agli occhi dei più – non rappresenta e non è utile?

È una questione cui è difficilissimo rispondere. Eppure, dopo aver messo in luce alcuni degli aspetti più tristi di questi ultimi anni, vorrei vedere, nel chiaroscuro, il poco di luce rimasta e finalmente intervenire sui temi più prettamente organizzativi.

Nonostante quanto detto finora, il Parlamento continua a svolgere funzioni fondamentali, come arena politica e come sede di raccordo e di tessitura con gli altri livelli istituzionali e con le parti sociali. I parlamentari antisistema, retori dell'antiparlamentarismo in Parlamento (ce lo hanno mostrato ieri Michela Manetti e Francesca Biondi Dal Monte), sono avvinghiati dalle procedure e dalle prassi parlamentari, di cui devono impadronirsi per avere un ruolo. In qualche modo, anche il Governo viene ingabbiato e costretto a rendere conto, direi familiarmente a darsi una regolata, nel faticoso ma produttivo tentativo di arginare un pericoloso straripamento⁷.

autonomie territoriali, per lo più in nome del risparmio di spesa – del tutto immaginifico – e della c.d. antipolitica; bensì di una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato, evidenziato da Favre, tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori “rappresentati”.» (pag. 176).

⁶ Il *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea 2019-2020*, curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, in collaborazione con il Servizio Studi del Senato, presenta una realtà molto diversa dall'apparenza, in cui il Parlamento italiano si distingue – nel panorama europeo – per l'efficacia del proprio lavoro e la perdurante “capacità trasformativa”, anche durante i mesi più drammatici del *lockdown* (pagg. 28-38 e 171).

⁷ Lo straripamento è particolarmente evidente nel sistema delle fonti, con continue fughe da leggi e regolamenti e una vera e propria apoteosi dei regimi temporanei e derogatori. Il Parlamento cerca di difendersi soprattutto sul piano procedurale, imponendo a più riprese al Governo la parlamentarizzazione delle procedure. Per esempio, all'art. 265 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, il comma 8 è stato modificato nel senso di limitarne l'efficacia temporale e di prevedere un parere parlamentare sugli schemi dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze volti a rimodulare le risorse destinate a ciascuna delle misure previste dai decreti-legge n. 18, n. 23 e n. 34 del 2020, che devono essere accompagnati da una relazione «che espone le cause che hanno determinato gli

Quindi il Parlamento serve, anche al di là di quel che pensano gli stessi parlamentari. Dopo aver drammatizzato anche io la riduzione, sono giunto alla conclusione che forse non è così esiziale (resta un rapporto, più o meno, di un parlamentare ogni 100.000 abitanti) e potrebbe perfino tramutarsi in opportunità se le Camere capiranno che il modo migliore per sopravvivere è quello di accentuare gli elementi monocamerali del sistema, anche per fare più massa critica⁸.

scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle relative misure».

⁸ La valorizzazione degli elementi monocamerali del sistema parlamentare italiano è al centro delle riflessioni di Andrea Manzella e SANDRO PALANZA. Quest'ultimo, nel citato volume *Meno parlamentari, più democrazia?*, scrive che sarebbe stato preferibile al taglio dei parlamentari in termini così pesanti «fondere o integrare le due Camere in unico sistema per garantire una continuità con il ruolo fin qui svolto dal Parlamento nel suo insieme» (Perché sarebbe meglio votare “no” al referendum ricominciando da capo da una proposta di iniziativa popolare, pag. 253). ANDREA MANZELLA, nella prima edizione de *Il parlamento*, uscita nel 1977 (Bologna, Il Mulino), definisce il Parlamento «organo unico a struttura complessa» (pag. 65); vede la grande innovazione introdotta dall'art. 55 della Costituzione rispetto allo Statuto albertino nella nozione di parlamento, che introduce «una forma particolare di monocameralismo» (pag. 69); efficacemente afferma «che il problema del bicameralismo come ripetitività non si risolve cercando pervicacemente di approfondire le diversificazioni strutturali fra le due Camere e neppure sparigliandone le funzioni con tentativi di specializzazione (che si risolverebbero inevitabilmente in modificazioni strutturali) bensì andando nella direzione opposta.

La linea corretta di soluzione è quella che punta sull'unitarietà del procedimento e sulla ricerca attenta di ogni rimedio per eliminare da esso le incongruenze, i tempi morti, le duplicazioni che la concezione “strutturale” del bicameralismo (resistente *malgré* la Costituzione) si porta fatalmente dietro» (pagg. 75-76).

ANDREA MANZELLA, insieme a FRANCO BASSANINI, ha anche curato la pubblicazione del libro di Astrid *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, uscito nel 2017 a seguito degli esiti del referendum del 4 dicembre 2016. La sintesi delle proposte formulate dai vari autori nei singoli contributi costituisce una avvincente guida ai passi da compiere. Di particolare interesse, per quanto qui detto, i contributi di LUIGI GIANNITI (*Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*) e di NICOLA LUPO (*Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*). Il contributo di Luigi Gianniti approfondisce un tema qui ignorato ma essenziale: l'integrazione funzionale degli apparati amministrativi delle due Camere.

Gli stessi LUIGI GIANNITI e NICOLA LUPO, nel loro *Corso di diritto parlamentare* (Bologna, Il Mulino, 2018, terza edizione), annotano che «I due regolamenti e la prassi hanno poi sviluppato una rete di sedi di lavoro comune che supera funzionalmente la divisione bicamerale, laddove possibile, nella fase preparatoria e istruttoria di procedimenti che si concludono comunque con decisioni distinte delle due Camere» (pag. 147).

Un solo accenno al livello costituzionale, grazie a Dio (visto che ogni volta si rischiano sfracelli) difficilmente percorribile: continuo a trovare geniale il meccanismo di bicameralismo procedurale “inventato” dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (relatore Leopoldo Elia) nella X legislatura⁹. Pensato in un assetto ordinamentale molto diverso da quello odierno (e molto più “centralista”), è forse anche oggi l’unica forma possibile di snellimento e di spinta non invasiva alla specializzazione per materia delle due Camere, scritta semplicemente, facilmente comprensibile da tutti e agevolmente applicabile¹⁰.

A livello dei regolamenti parlamentari, talune modifiche sarebbero imposte anche dalla pandemia di *coronavirus*, che ha ulteriormente spostato sul Governo il peso delle politiche legislative, con l’adozione di decreti-legge sempre più lunghi e inestricabili, e ha indotto ad una riflessione sulla possibilità per le Camere di svolgere i propri lavori a distanza.

Mi concentro su tre profili: un ripensamento del sistema delle Commissioni bicamerali e delle 14 Commissioni permanenti dei due rami, al fine di rimodularne le competenze, riducendone il numero e rendendole tra loro speculari; la previsione di tempi certi per la loro attività e distinti rispetto a quelli delle Assemblee; una omologazione delle norme sul procedimento legislativo.

Si tratta di tre questioni che dovrebbero essere oggetto di una riflessione comune tra le due Camere, in base ad un metodo già adottato nel passato, con lo svolgimento di un’istruttoria comune al fine di realizzare riforme regolamentari ben coordinate¹¹.

⁹ Si veda la relazione presentata il 16 maggio 1990 dalla Commissione Affari costituzionali del Senato sul testo unificato di numerose proposte di legge costituzionale in tema di bicameralismo (A. S. 21, 22, 23, 30, 166, 227, 426, 845, 1101) redatta appunto da Leopoldo Elia. La proposta era stata rilanciata da Giulio Tremonti nella scorsa legislatura (A. S. 2649), con una sola aggiunta e la seguente motivazione: «è evidente che quella congegnata nel 1990 era (è) una formula capace di generare un sistema quasi “ottimo”. Un sistema ancora formalmente bicamerale, ma sostanzialmente monocamerale. Con i benefici del primo, senza i (possibili) malefici del secondo».

¹⁰ Merita segnalare che già oggi il ricorso alla navette riguarda un numero limitato di leggi: in base ai dati dell’Osservatorio sulla legislazione della Camera, aggiornati al 17 luglio 2020, soltanto 12 leggi su 136 (meno del 9 per cento) hanno avuto tre letture: le altre 124 sono state approvate con una sola lettura alla Camera e una al Senato. Hanno richiesto tre letture: 4 leggi di conversione su 48 (ovviamente, senza incidenza sui tempi di esame), 5 altre leggi iniziativa governativa su 56, 2 leggi di iniziativa parlamentare su 30 e 1 legge di iniziativa mista su 2.

¹¹ Cfr. LUIGI GIANNITI e NICOLA LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, e in particolare il paragrafo 7, intitolato *Il metodo necessariamente bicamerale delle riforme*.

Come già accennato, una delle soluzioni prospettate da più parti in dottrina per attutire l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari consiste nell'accentuazione delle caratteristiche monocamerale insite nel sistema italiano, valorizzando al massimo gli organismi bicamerali. Una delle questioni centrali riguarda il sistema delle Commissioni: a una riduzione di quelle permanenti di ciascuna Camera (14 Commissioni appaiono insostenibili, soprattutto al Senato¹²), magari ripensate a specchio con l'organizzazione dell'Esecutivo, dovrebbe accompagnarsi una razionalizzazione delle Commissioni bicamerali, con la soppressione e l'accorpamento di alcune e l'istituzione di altre, chiamate anche all'esercizio di nuovi compiti. Tra questi ultimi, andrebbe considerata la valutazione delle politiche pubbliche, che potrebbe e dovrebbe essere terreno comune per le due Camere.

Una Commissione parlamentare per la qualità e la valutazione delle politiche pubbliche potrebbe pure assorbire ed estendere all'intero Parlamento i compiti oggi svolti alla sola Camera dal Comitato per la legislazione. La nuova Commissione potrebbe finalmente intervenire in un ambito decisivo e sottovalutato, prestando la dovuta attenzione ad analisi e valutazione d'impatto (AIR e VIR). Potrebbe inoltre costituire la sede opportuna per un'analisi a 360 gradi delle politiche pubbliche, nel loro farsi sia sull'asse Parlamento-Governo sia nell'ambito delle Autorità amministrative indipendenti.

Le modifiche all'assetto delle Commissioni permanenti dei due rami dovrebbero risultare propedeutiche ed accompagnarsi ad una riflessione generale sulle Commissioni bicamerali.

Si potrebbe puntare su un nuovo sistema di Commissioni bicamerali, permanenti e speciali e su un lavoro di omologazione dei due regolamenti, che delineano procedimenti legislativi tra loro molto diversi. Lo sviluppo delle tendenze monocamerale insite nell'ordinamento potrebbe anche (infine) sfociare in una riforma costituzionale nel senso del bicameralismo procedurale.

¹² L'insostenibilità non è assoluta (Commissioni con 13-14 componenti sarebbero comunque vitali) ma relativa alle funzioni da esse esercitate, soprattutto a seguito della riforma regolamentare del 2017, che ha previsto come sedi ordinarie di esame in Commissione le sedi deliberante e redigente: per l'approvazione delle leggi in sede deliberante basterebbe un numero molto limitato di senatori. SALVATORE CURRERI ha calcolato che in alcune Commissioni potrebbero bastare 4 senatori per approvare una legge (*Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it*, 15 aprile 2020, pag. 9, e *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, nel più volte citato volume *Meno parlamentari, più democrazia?*, pag. 237).

A una riduzione delle Commissioni permanenti di ciascuna Camera, dovrebbe accompagnarsi l'istituzione di altre Commissioni bicamerali, oltre quella per la valutazione delle politiche pubbliche.

Si potrebbe pensare fin da subito alla costituzione di due Commissioni bicamerali:

- per l'Unione europea, che potrebbe svolgere più efficacemente funzioni di indirizzo e controllo nei confronti del Governo (già oggi le Commissioni dei due rami si riuniscono frequentemente insieme); la competenza per l'esame in sede referente delle leggi europee potrebbe essere affidata a Commissioni speciali dei due rami, incaricate cioè in via esclusiva di questo compito, di cui potrebbero far parte i componenti della Commissione bicamerale¹³;
- per gli Affari esteri e la Difesa, visto che l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato come esse tendano sempre più a riunirsi congiuntamente in quadrilatero (le due Commissioni della Camera e le due del Senato). L'istruttoria per le leggi di ratifica potrebbe essere affidata anche in questo caso a Commissioni speciali dei due rami, di cui potrebbero far parte i componenti della Commissione bicamerale.

Si potrebbero quindi immaginare 8 Commissioni permanenti per ciascuna Camera, innovandone le denominazioni e con una diversa attribuzione di competenze, che tenga anche conto del mutato assetto del Governo e dei Ministeri e del dispiegarsi delle politiche.

In particolare, si potrebbe aggiornare la denominazione della I Commissione, chiamata ad occuparsi di affari istituzionali, sicurezza e immigrazione (queste ultime due questioni sono al centro del dibattito degli ultimi anni ed è giusto quindi che emergano anche nelle denominazioni istituzionali).

Le Commissioni Giustizia e Cultura, ricerca e istruzione manterrebbero l'attuale assetto.

Si potrebbero unificare le Commissioni Bilancio e Finanze, anche a ricalco del modello governativo, ove i due Dicasteri del Tesoro e delle Finanze sono stati da tempo unificati.

Alla Camera, si potrebbero staccare le competenze in materia di territorio, mobilità e infrastrutture da quelle attribuite alla Commissione Ambiente, sul

¹³ Riprendo la proposta formulata da LUIGI GIANNITI nel citato contributo al libro di Astrid *Due Camere, un Parlamento* (cfr. nota 8). Lo stesso LUIGI GIANNITI, con NICOLA LUPU, nel saggio citato alla nota 11, propone la conseguente soppressione del Comitato Schengen oltre ad ulteriori interventi di razionalizzazione (per esempio, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali - integrata con i rappresentanti del sistema regionale e delle autonomie, in tardiva attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - potrebbero essere affidate le funzioni della Commissione sul federalismo fiscale).

modello di quanto già avviene al Senato e specularmente all'organizzazione dei Dicasteri.

Si potrebbe creare una sola Commissione chiamata ad occuparsi di energia, sviluppo economico, turistico e rurale e tutela della concorrenza, per avere una visione sistemica di questi argomenti tra loro intrecciati, tenendo allo stesso tempo conto delle competenze regionali in materia di attività produttive, commercio, artigianato, turismo e agricoltura.

Infine, si potrebbero unificare le competenze in materia di lavoro e di politiche socio-sanitarie, tra loro interconnesse.

In relazione al nuovo assetto delle Commissioni permanenti e nella prospettiva dell'istituzione di nuove Commissioni bicamerali di sistema, diventa ancora più cruciale il tema dei tempi di lavoro delle Commissioni. Le strade regolamentari percorse nel passato (volte a stabilire i giorni e le fasce orarie dedicati al lavoro delle Commissioni) non hanno funzionato e si è optato, con la riforma regolamentare varata dalla Camera nel 1997, su un semplice (quanto inefficace) rinvio al programma dei lavori dell'Assemblea, che dovrebbe determinare "la ripartizione dei tempi di lavoro dell'Assemblea e delle Commissioni per il periodo considerato" (art. 23, comma 10 del regolamento della Camera).

Si potrebbe avanzare – con qualche scetticismo, visti i fallimenti fin qui registrati – una proposta semplice e radicale: il lunedì e il martedì mattina lavorerebbero le Commissioni permanenti (e speciali), il lunedì e il martedì pomeriggio si riunirebbero le Commissioni bicamerali; il mercoledì, il giovedì e il venerdì sarebbero riservati all'Assemblea.

La separatezza dei tempi di lavoro tra Commissioni e Assemblee può funzionare solo se si ridefinisce il procedimento legislativo, assicurando una più netta distinzione dei compiti tra gli organi e un più ordinato svolgimento, nell'ottica di una reale programmazione legislativa tra Governo e Parlamento¹⁴.

Questa ridefinizione dovrebbe riguardare l'istruttoria legislativa, che oltre tutto, si svolge in maniera molto diversa nelle Commissioni dei due rami: alla Camera, è regolata sulla carta dall'articolo 79 del regolamento, al Senato gli stessi contenuti sono disciplinati con una semplice circolare. Sarebbe opportuno

¹⁴ Rammento che l'articolo 4 del DPCM 15 settembre 2017, n. 169 (Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione) già contiene inattuata previsioni sulla programmazione normativa in ambito governativo, che dovrebbe saldarsi con quella parlamentare, in una visione complessiva e condivisa, utile anche per calmierare i fin troppi numerosi provvedimenti di attuazione di leggi e, soprattutto, decreti-legge.

condividere una strada regolamentare comune¹⁵, che imponga l'espletamento di quei passi ben individuati nel comma 4 dell'articolo 79 del regolamento della Camera e nella circolare del Senato, valorizzando al massimo la necessità di definire gli obiettivi dell'intervento legislativo e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese. Si tratta di aspetti fondamentali per una seria valutazione *ex ante* (ed *ex post*) che, se implementati, avrebbero ricadute positive sulla stesura dei testi legislativi e per i quali si potrebbe pensare:

- ad una collaborazione delle Commissioni permanenti con la Commissione bicamerale per la qualità e la valutazione delle politiche pubbliche;
- allo svolgimento di consultazioni pubbliche sulle questioni più rilevanti.

Sfiorando questioni più tecniche, le due Camere dovrebbero individuare di comune accordo la fase più opportuna per l'acquisizione dei pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva, non impegnandole su tutti gli emendamenti presentati (modello Senato) ma esclusivamente su quelli approvati (modello Camera).

Riunioni congiunte degli uffici di presidenza delle Commissioni permanenti dei due rami potrebbero contribuire ad una programmazione dei lavori condivisa tra tutti gli attori parlamentari e il Governo.

Resta sullo sfondo un discorso più complessivo che riguarda l'uso della tecnica emendativa, che rischia di indurre, molte volte, a puntare l'attenzione su aspetti particolari, spesso micro, perdendo di vista lo sguardo d'insieme dell'intervento legislativo che talora, ad onore del vero, è impossibile avere, in presenza di immensi e frammentari contenitori normativi, dai molteplici e disconnessi contenuti.

Una significativa razionalizzazione del procedimento legislativo potrebbe allora aversi concentrando nelle Commissioni l'istruttoria sui micro-emendamenti e concentrando la discussione in Assemblea su proposte alternative di più ampio respiro. Un diverso approccio ai testi in discussione tra Commissioni e Assemblee potrebbe favorire anche la separatezza dei tempi di lavoro, cui ho già fatto riferimento. È un discorso molto complesso, cui accenno in conclusione, perché investe la struttura dei testi esaminati dal Parlamento, la sempre più stretta interconnessione tra le politiche, la parcellizzazione degli interessi dei singoli parlamentari, la frammentarietà della discussione nelle Aule: tutti elementi (insieme ad altri) che contribuiscono alla “qualità” delle leggi.

¹⁵ In questa direzione muovono anche, nel libro di Astrid citato alla nota 8, RENATO IBRIDO (*Per un «regolamento comune» del procedimento legislativo*) e NICOLA LUPO (*Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*).