

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

di *Ilaria Baisi*

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

1. Premessa

Nella seduta di mercoledì 18 gennaio 2023, la Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati ha rilasciato le proprie comunicazioni circa la prosecuzione del procedimento di riforma del regolamento della Camera, e in particolare quello che riguarda il c.d. “secondo binario”. Invero, dopo l’approvazione del primo binario di riforme in data 30 novembre 2022 – che ha adeguato i *quorum* agli effetti della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari – è emersa la necessità di individuare il perimetro tematico di questo secondo intervento di riforma, in modo da favorire il confronto tra i Gruppi che compongono la Giunta. Riprendendo il considerevole lavoro istruttorio svolto sia nella XVII che nella XVIII legislatura, il Presidente Lorenzo Fontana ha enucleato una serie di tematiche e obiettivi di ampio respiro, in grado di favorire l’elaborazione di soluzioni condivise tra i diversi schieramenti politici¹⁸⁴. Nell’ottica di un complessivo ammodernamento e razionalizzazione della procedura parlamentare, sono così stati individuati, fin da subito, cinque punti fondamentali, tra cui la necessità di potenziare il «controllo parlamentare sull’azione del Governo¹⁸⁵, rinnovando l’efficacia di strumenti esistenti e introducendone di nuovi, volti soprattutto a consentire un’efficace azione di monitoraggio delle politiche pubbliche»¹⁸⁶.

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

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

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

Il presente contributo, prendendo spunto da questo specifico tema di riforma, si prefigge quindi di dimostrare come il rinnovamento regolamentare in parola risulti determinante non soltanto per colmare carenze che si trascinano da anni, ma anche per un'efficace e tempestiva attuazione degli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹⁸⁷. Così, ripartendo dalla mancata revisione costituzionale del 2016¹⁸⁸ – relativa all'introduzione, presso il Senato, della funzione di valutazione delle politiche pubbliche, verranno illustrate le principali prospettive di riforma circa la sessione di bilancio nonché il monitoraggio delle misure contemplate dal PNRR, non mancando peraltro di suggerire possibili innovazioni anche al regolamento del Senato¹⁸⁹.

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

Fino al 2016 i tentativi di ripensare il ruolo svolto dal Parlamento nelle funzioni non legislative sono stati informati ad una strategia incrementale dei “piccoli passi”¹⁹⁰, in larga parte dovuta alla vocazione dei poteri di indirizzo e controllo a operare quale fonte di razionalizzazione della forma di governo¹⁹¹. Tuttavia, il c.d. “secondo binario” di riforma del regolamento della Camera si inserisce in un contesto senz'altro inedito per il nostro Paese, alle prese con l'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza nonché con la modifica del Patto di Stabilità e Crescita¹⁹²: un complesso di riforme tese a rispondere alla pandemia di COVID-19 che – non mancando di coinvolgere i Parlamenti nazionali – impone viepiù un radicale ripensamento della valutazione delle politiche pubbliche, nell'ottica di una nuova dimensione dell'intervento parlamentare. Una pratica che, rispetto a una determinata soluzione politica, può essere svolta al momento della sua adozione (valutazione *ex-ante*), durante la sua

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

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

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

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

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

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

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

Peraltro, l'approvazione della riforma costituzionale avviata con l'A.S. n. 1429/2014¹⁹⁶ avrebbe comportato, in primo luogo, il superamento del bicameralismo paritario, con l'assegnazione al Senato di nuove funzioni, tra cui proprio la valutazione delle politiche pubbliche¹⁹⁷ e dell'attività delle pubbliche amministrazioni¹⁹⁸. Tra le novità più interessanti dell'assetto istituzionale che si sarebbe venuto a creare, tale funzione venne giustamente definita "essenziale", poiché andava senza dubbio a colmare un'evidente lacuna dell'ordinamento, ponendosi del resto in continuità con significative esperienze straniere. Inevitabile, difatti, il richiamo a quanto avvenuto pochi anni prima in Francia, ove la riforma costituzionale del 2008 ha riconosciuto la valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento come obbligo costituzionale¹⁹⁹. Tra l'altro, le due Camere hanno dato attuazione in modo diverso alle disposizioni costituzionali²⁰⁰: da un lato, l'Assemblea nazionale ha istituito un organo *ad hoc* – il *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* – composto di 36 deputati (con una rappresentanza proporzionale dei gruppi politici e una presenza equilibrata delle commissioni permanenti); dall'altro, il Senato, pur non istituendo nuovi organi o strutture, ha reso esplicito, nel proprio regolamento, come le commissioni permanenti realizzino – nelle materie di loro competenza – il controllo dell'azione del

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

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

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

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

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

¹⁹⁸ Cfr. art. 55, c. 1, Cost.

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

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

Governo, la valutazione delle politiche pubbliche e il monitoraggio dell'applicazione delle leggi²⁰¹.

Tornando all'Italia del 2016, già all'epoca vi erano studiosi che – pur salutando con favore l'introduzione della funzione di valutazione delle politiche pubbliche in Costituzione – sottolineavano le possibili problematicità derivanti dall'affidamento di tale funzione al (solo) Senato, giacché in tal modo si sarebbe andati a recidere il rapporto tra valutazione e *lawmaking* in tutta quell'ampia fetta di legislazione che la riforma assegnava in via esclusiva alla Camera²⁰². Eppure, malgrado il fallimento, di quel progetto di revisione costituzionale è comunque rimasta traccia, in larga parte proprio presso il Senato stesso: come evidenziato da Bartolucci, l'istituzione di un organo tecnico e imparziale quale l'Ufficio Valutazione Impatto consente, invero, di diffondere e sviluppare la cultura della valutazione dentro il perimetro istituzionale. Nello specifico l'UVI, sotto il coordinamento del Presidente del Senato, realizza «analisi e valutazioni delle politiche pubbliche basate sull'esame – anche sperimentale – dei rischi, dei costi, dei benefici e dell'efficacia»²⁰³.

Ebbene, «dal momento in cui è stata prevista dal progetto di riforma costituzionale nelle vesti di nuova funzione del Senato, la valutazione delle politiche pubbliche è stata oggetto di considerazioni alquanto differenziate da parte della dottrina, venendo generalmente ricondotta alla funzione di controllo politico»²⁰⁴, o meglio ancora, di verifica²⁰⁵, benché in un'accezione ampia. «Della funzione di controllo, infatti, presenta indubbiamente le caratteristiche principali: la verifica dei modi di esercizio dell'attività di un soggetto diverso dal controllante; il fine di esprimere un giudizio sui medesimi; la possibilità di far valere la responsabilità del soggetto autore, seppur sotto forma – in questo caso – di responsabilità diffusa»²⁰⁶. Dal punto di vista dei risultati, invece, tale attività di controllo può, da un lato, indurre il Governo ad adottare tutte le misure affinché la politica in esame venga attuata al

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

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

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

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

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

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

meglio; dall'altro, stimolare il medesimo a rimodulare la propria azione sulla base delle criticità eventualmente rilevate dal soggetto controllante²⁰⁷.

Cosicché, se già da allora la dottrina concordava nell'assegnare un ruolo importantissimo alla modifica dei regolamenti per la concreta realizzazione del disegno riformatore²⁰⁸, a maggior ragione quel ruolo è rilevante oggi, nell'ambito di un sistema bicamerale. Un contesto, cioè, da cui deriva l'opportunità di attribuire la funzione valutativa a entrambe le Camere²⁰⁹, auspicabilmente attraverso l'istituzione di un organo parlamentare *ad hoc* competente in materia²¹⁰; un comitato bicamerale, dunque, ma nettamente distinto dal Comitato per la Legislazione²¹¹, nonostante le affinità²¹². D'altra parte, però, non sbaglia chi sostiene che la semplice unificazione delle strutture tecniche di Camera e Senato non garantisce, di per sé, la necessaria solidità metodologica e operativa²¹³: è pacifico, difatti, come la valutazione parlamentare, per funzionare bene, richieda «una struttura tecnica con le

²⁰⁷ Cfr. *Ivi*, p. 23.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Or dunque, non resta che confidare nella buona riuscita dell'*iter* di riforma regolamentare tuttora in corso, al fine di vedere la valutazione delle politiche pubbliche finalmente concretizzata in specifici istituti e procedure²¹⁷. Solo così «l'esercizio della funzione valutativa potrebbe far del Parlamento un interlocutore autorevole o, quantomeno, informato in merito alle criticità che riguardano i processi decisionali e le esigenze che promanano dalla società civile nell'attuale *governance* multilivello»²¹⁸.

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

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

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

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

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

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

²¹⁸ *Ivi*, p. 19.

Tra le questioni ereditate dalla XVIII legislatura vi è senza dubbio quella riguardante l'esame delle leggi annuali di bilancio: oltre alle consuete problematicità legate al "monocameralismo di fatto" e al costante ricorso alla questione di fiducia, si tratta pur sempre di un *iter* fortemente condizionato – nei tempi e nei contenuti – dalla normativa eurounitaria²¹⁹, a cui ora inevitabilmente si aggiunge l'auto-vincolo²²⁰ rappresentato dall'attuazione del PNRR²²¹. Dopotutto, come rileva Gianniti, la logica sottesa al processo di costruzione della manovra è la stessa che sviluppa e sostiene il Piano di Ripresa e Resilienza: capitoli di spesa fissati con largo anticipo e precise scadenze, nell'ambito di una programmazione ordinata e tempestiva²²².

Cosicché, nonostante la rilevanza della legislazione in parola e i frequenti moniti del Capo dello Stato²²³, ad oggi le Camere valutano e votano le leggi di bilancio in tempi sempre più ristretti²²⁴, sacrificando di fatto l'effettività del bicameralismo nell'ambito del procedimento

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

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

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

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

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

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

legislativo²²⁵. Tutte questioni che, a ben vedere, si intrecciano senza dubbio con la revisione dei regolamenti parlamentari²²⁶, a partire da quello dalla Camera dei deputati²²⁷, ove le prassi superano ormai di gran lunga un dato testuale ancora riferito alla “legge finanziaria”²²⁸. Un mancato adeguamento²²⁹, peraltro, che sul fronte del controllo della finanza pubblica ha finora lasciato ampi margini di discrezionalità al Governo; d’altra parte, pur seguendo i crismi del procedimento legislativo, la legge di bilancio rimane a tutti gli effetti classificabile quale esercizio della funzione di controllo e, talvolta, di indirizzo²³⁰.

Nondimeno, se da un lato è lecito pensare che la riduzione del numero dei parlamentari conduca a uno snellimento del procedimento legislativo²³¹, dall’altro bisogna tuttavia evitare di aggravare eccessivamente il lavoro dei singoli parlamentari²³², a fortiori laddove siano previsti termini serrati²³³ come avviene per la sessione di bilancio²³⁴.

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

²²⁵ Cfr. *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Detto ciò, è evidente come l'approvazione della legge di bilancio rappresenti la sede in cui il potere di controllo, tanto sul piano dell'ingerenza quanto su quello della verifica, sia maggiormente capace di incidere sulla definizione dell'indirizzo politico di governo; una facoltà, però, sempre più compressa per non dire bloccata da prassi quali la combinazione di maxi-emendamenti e questione di fiducia. Comportamenti, dopotutto, sui quali anche la Corte Costituzionale ha avuto modo di esprimersi in termini interlocutori con l'ordinanza n. 17/2019²³⁵, pronunciata in sede di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato: pur ammettendo che l'ambito del controllo-ingerenza possa essere ridotto poiché nella disponibilità della maggioranza parlamentare, sono gli stessi giudici costituzionali a rilevare come tale disponibilità non possa essere illimitata, pena il venir meno del controllo-verifica anche da parte dell'opposizione. Un bilanciamento tra due tipi di controlli che finanche la Consulta, però, rimette ai regolamenti parlamentari²³⁶.

Malgrado ciò, nonostante il monito circa «gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo»²³⁷, a un solo anno di distanza la Corte è stata costretta a pronunciarsi nuovamente su ricorsi per conflitti di attribuzione riguardo le modalità di approvazione della legge di bilancio²³⁸: «nella sostanza, il motivo di doglianza è sempre lo stesso, e riguarda l'assunto che la prassi approvativa della legge di bilancio, mediante posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento governativo, avrebbe determinato la vulnerazione delle prerogative funzionali dei componenti delle Camere, riconducibile alla compressione del necessario spazio di esame di una iniziativa legislativa di grande rilevanza»²³⁹.

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

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

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

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

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

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

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

Quanto poi alla questione concernente gli emendamenti microsettoriali e localistici, soltanto «il fare [...] dell'annuale sessione di esame della legge di bilancio un momento essenzialmente di controllo dell'indirizzo costruito con vari passaggi parlamentari (l'approvazione del DEF e poi del NADEF) sulle scelte di prelievo e di spesa [...]»²⁴² consentirà di delineare per tempo le linee fondamentali in materia di politica economica, evitando così quell'inopportuno affastellamento di misure durante la sessione di bilancio. Un'incontrollata profusione di emendamenti che, per di più, non sono quasi mai di provenienza parlamentare, bensì governativa: più che violazioni delle disposizioni sul c.d. contenuto proprio, si tratta dunque di «deroghe rispetto ai termini di presentazione degli emendamenti che i regolamenti prevedono a favore del Governo e della Commissione bilancio»²⁴³. L'idea è dunque quella di ridurre al minimo indispensabile ovvero ineludibile il contenuto normativo della prima sezione della legge, assicurando nel corso dell'esame parlamentare un rigoroso rispetto delle regole, che peraltro già vietano l'inserimento di norme ordinamentali²⁴⁴.

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

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

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

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

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

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

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

Così, individuati gli aspetti più problematici rispetto alla procedura di bilancio – che come si è detto, sono il ritardo governativo nel depositare il disegno di legge di bilancio e la riconcorsa ad inserirvi contenuti di ogni genere –, si ritiene anzitutto più che plausibile la modifica di alcuni dei termini temporali attualmente previsti dalla manovra di finanza pubblica. Ma perché i correttivi suggeriti possano funzionare, bisogna che i regolamenti parlamentari vengano innanzitutto rispettati²⁴⁶.

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

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

Anche sul versante italiano, difatti, nonostante le regole e le prassi che hanno a lungo caratterizzato i tempi e le modalità di lavoro dello Stato, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza va a configurare un nuovo metodo di governo, che in virtù di un esigente quadro programmatico di riforme, sembra prospettare una netta revisione di funzioni e procedure istituzionali, incluse quelle parlamentari²⁴⁹. Del resto, se è vero che il PNRR non ha comportato un netto tasso di discontinuità circa la tipologia degli strumenti legislativi utilizzati²⁵⁰, è altrettanto vero che il Parlamento è pure titolare di incisivi poteri di indirizzo e

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

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

²⁴⁷ Cfr. reg. UE n. 241/2021.

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

²⁴⁹ Cfr. *Ibid.*

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

controllo, che rispetto al Piano richiedono però un profondo rinnovamento²⁵¹. Si tratta di funzioni che, in particolare, hanno modo di svilupparsi in forme molteplici, potendo contare su specifici parametri intorno ai quali indirizzare e valutare l'attività del Governo; ma quali debbano essere le modalità e le procedure mediante cui esercitare questi poteri parlamentari rimane oggetto di un dibattito che, inevitabilmente, si intreccia con quello sulla modifica dei regolamenti parlamentari dopo la riduzione del numero di deputati e senatori²⁵².

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

Riguardo invece alla valutazione che segue il monitoraggio, vi sono diversi ambiti – proprio in relazione al PNRR – nei quali le riforme dei regolamenti parlamentari potrebbero effettivamente intervenire, al fine di agevolare la corretta attuazione di progetti e investimenti assolutamente cruciali per il nostro Paese. Dall'altro lato, però, stanno emergendo sempre più problemi, che in ambito parlamentare si traducono o in un procedimento legislativo velocissimo per tamponare le emergenze, tramite la decretazione d'urgenza²⁵⁶, ovvero in un

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

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

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

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Cfr. *Ibid.*

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

procedimento lentissimo per le riforme strutturali. Malgrado ciò, se comunque di decreti-legge si deve trattare, da qui al 2026 il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza avrà, in ogni caso, trasformato il Parlamento: di conseguenza, le modifiche dei regolamenti attualmente in discussione dovranno senz'altro innovare non solo per adeguarsi ai nuovi numeri parlamentari²⁵⁷.

Tuttavia, in virtù dell'attuale ruolo del Parlamento – sempre meno legislatore e in potenza sempre più controllore e valutatore –, alcuni studiosi ritengono fondamentale evitare riforme troppo incisive rispetto al procedimento legislativo, ritenendo di doversi piuttosto adeguare i contenuti già esistenti²⁵⁸. Eppure, sempre nell'ottica di una revisione regolamentare, sono in tanti a confidare nel superamento, quantomeno, delle asimmetrie tuttora esistenti tra i due rami del Parlamento, soprattutto nell'ambito del procedimento di conversione dei decreti-legge (sia per i tempi sia per il regime degli emendamenti) e dell'esame del disegno di legge di bilancio in sede della Commissione di merito²⁵⁹. Per il momento, tuttavia, la dottrina è concorde circa l'inopportunità di inserire nei regolamenti parlamentari una disciplina specificatamente dedicata al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, rimanendo quest'ultimo uno strumento contingente e temporaneo.

Orbene, se da un lato appare imprescindibile addivenire, presto o tardi, a una programmazione legislativa condivisa fra Parlamento e Governo – magari attraverso la prassi che vede le Commissioni di Camera e Senato espletare un'istruttoria legislativa condivisa²⁶⁰ – dall'altro appare altresì conveniente l'estensione di uno strumento in realtà già presente nel regolamento della Camera: quello per cui, ai sensi dell'art. 123 *bis*, nei confronti dei provvedimenti collegati di sessione «il Governo può richiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge entro un determinato termine, riferito alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva».

Per il resto, appare evidente, anche a chi scrive, che la legislazione dovrà adeguarsi alle misure contemplate dal PNRR, essendo chiaramente minimi gli spazi d'integrazione e di interpretazione riservati al Parlamento²⁶¹. A questo proposito, risulta particolarmente calzante

²⁵⁷ Cfr. *Ibid.*

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

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

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

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

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

5. In conclusione e in prospettiva

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

Nell'insieme, pertanto, si è innanzi a una trasformazione tutt'altro che scontata, la quale peraltro – ove effettivamente avvenisse – aiuterebbe non poco a innalzare il livello complessivo delle politiche pubbliche adottate nel nostro Paese. Allo stesso tempo, appare chiaro che il PNRR ha già inciso e continuerà a incidere profondamente sul circuito di definizione dell'indirizzo politico e amministrativo dello Stato. C'è perciò da augurarsi che queste nuove prassi non si verifichino soltanto in occasione dell'importante – ma pur sempre limitato – fine di attuare il Piano, ma vengano parimenti estese a tutte le politiche pubbliche²⁶³. Ad oggi, però, bisogna prendere atto di come Camera e Senato non abbiano saputo cogliere appieno l'opportunità che si era aperta in virtù della riduzione del numero dei parlamentari: di fatto, stanno continuando ad agire in modo sconsiderato, non facendo altro che sminuire quel ruolo del Parlamento già fortemente compromesso soprattutto a causa delle prassi invalse nel corso dell'emergenza pandemica²⁶⁴.

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

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

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

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

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

pubblici adottati²⁶⁵. Quel che è certo, ad ogni modo, «è che la valutazione delle politiche pubbliche è una funzione essenziale per il buon andamento degli interventi legislativi e di alta amministrazione e per il positivo raggiungimento degli obiettivi prefissati e, quindi, per la garanzia dei diritti che si intendono promuovere con le singole politiche pubbliche»²⁶⁶.

Di conseguenza, è importante che la valutazione delle politiche pubbliche torni al centro del dibattito politico-istituzionale, e che le Camere si appropriino di tale funzione, apportando se mai modifiche ai rispettivi regolamenti²⁶⁷. In fondo, «la valutazione parlamentare delle politiche pubbliche – *ex ante* ed *ex post* – assume un valore strategico in questi anni in cui confluiranno in massima parte nell’attuazione del PNRR, che vede il Parlamento necessariamente complementare rispetto al Governo, ma sempre interprete del fondamentale ruolo di interposizione tra l’esecutivo e la società»²⁶⁸. Nel complesso, pertanto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza assurge a modello per le riforme regolamentari in corso, rappresentando un’occasione unica per migliorare la qualità della legislazione interna, passando «da un maggiore interesse per la valutazione delle politiche pubbliche ad una più efficace programmazione dei lavori tra Governo e Parlamento»²⁶⁹, fino ad una qualche attenzione per la proliferazione e la struttura dei testi legislativi»²⁷⁰. Basti pensare a quanto visto in materia di finanza pubblica; dopotutto, «il PNRR si inserisce nell’ambito del Calendario comune di bilancio, diventando il principale procedimento euro-nazionale dei prossimi anni»²⁷¹.

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

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

²⁶⁶ P. CHIRULLI, *op. cit.*, p. 26.

²⁶⁷ Cfr. *Ibid.*

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

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

²⁷⁰ *Ivi*, p. 22.

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

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