GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

IL FORUM

IL PARLAMENTO NELLA STAGIONE DELL'EFFICIENZA. UN PRIMO "BILANCIO"

Presentazione dei quesiti del *Forum*[*]

1. La legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 "*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari"* ha trovato la sua prima applicazione nelle elezioni politiche del 21-22 settembre 2022.

La XIX legislatura è la prima in cui si producono dunque gli effetti della "riduzione del numero dei parlamentari", pari al 36,5% per ciascuna Camera.

L'obiettivo dichiarato della riforma era quello di "aumentare l'efficienza e la produttività delle Camere e, al contempo, di razionalizzare la spesa pubblica" [Relazione di accompagnamento 1ª Comm. Permanente On. Quagliariello, DDL AS 214 XVIII Leg., similmente NADEF 2018, 112].

***I Domanda*: Questi obiettivi dichiarati sono stati effettivamente perseguiti e, almeno in parte, raggiunti? La riforma costituzionale ha assicurato l'efficienza dei processi decisionali? Come ha inciso sulla funzionalità e sui "costi" dell'Istituzione?**

2. La riforma costituzionale del 2020 è stata preceduta e seguita da una serie di riforme dei regolamenti di Camera e Senato. In particolare, il processo di riforma ha visto l'intrecciarsi e l'i*nseguirsi,* per certi aspetti, delle modifiche regolamentari fra i due rami del Parlamento. L'itinerario di riforma, per il Senato, aveva preso l'avvio prima della revisione costituzionale del 2020, a dicembre 2017 ed era proseguito con modifiche immediatamente successive allo scioglimento anticipato del 2022; mentre, per la Camera, si è articolato con interventi di riforma nel 2022, 2024 e, da ultimo, a marzo 2026.

[*] Contributi sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

Entrambi i rami del Parlamento si sono dotati di una nuova disciplina regolamentare volta ad intervenire sulla disciplina dei gruppi parlamentari e del gruppo misto, in particolare per contrastare il fenomeno del transfughismo; rendere più rapida ed efficace la loro attività; incidere sullo "statuto dell'opposizione" nell'epoca del *superamento* del dominio delle formule elettorali proporzionali.

Le riforme dei regolamenti hanno avuto ad oggetto l'iter legislativo, l'esercizio della funzione ispettiva e di controllo, gli istituti della questione di fiducia e dei maxi-emendamenti e sono state presentate come funzionali a realizzare un raccordo efficace fra la disciplina regolamentare di entrambi i rami del Parlamento.

***II Domanda*: Questi interventi di riforma hanno assecondato la progressiva perdita di equilibrio nei rapporti fra Parlamento e Governo e fra maggioranze e minoranze politiche?**

3. Nel contesto sopra rappresentato, deve poi essere tenuto presente che la XIX legislatura è stata attraversata dall'esperienza "trasformativa" del PNRR, che ha dato origine ad una serie di interventi di riforma, anche con decreto legge, delle strutture, delle attribuzioni, delle forme di *definizione* dell'indirizzo politico governativo che hanno fortemente valorizzato la Presidenza del Consiglio dei ministri e la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri.

A ciò si aggiungono la riforma dei collegi elettorali seguita alla riforma costituzionale del 2020 e il nuovo tentativo, che parrebbe destinato ad arrivare al traguardo dell'approvazione, di riformare la legge elettorale.

***III Domanda*: La legge elettorale e la legislazione che incide sull'organizzazione e la struttura del Governo hanno alterato la struttura della forma di governo parlamentare, rafforzando la posizione del Presidente del Consiglio dei ministri e della maggioranza parlamentare?**

Quanto questi processi di riforma hanno temperato o valorizzato il carattere "democratico-pluralista" del parlamentarismo italiano, con riferimento in particolare alle dinamiche del circuito della rappresentanza politica?

4. Il processo di riforma dell'Istituzione parlamentare ha riguardato anche il sistema dei raccordi fra Parlamento e processo di decisione euro-nazionale. Ciò è particolarmente evidente nella più recente riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 2026.

Tuttavia, è ancora oggi irrisolto il nodo dell'adeguamento della disciplina relativa all'esercizio della funzione d'indirizzo politico in materia economico-finanziaria alla revisione delle norme UE sul Patto di stabilità e crescita e la *governance* economica europea intervenute nel 2024. Sono in corso processi di riforma della "legge rinforzata" [l. n. 243 del 2012], della legge di contabilità dello Stato e si rende necessario un intervento anche sulla disciplina dei regolamenti parlamentari in questa prospettiva.

In particolare non è ancora chiaramente definito quale *spazio*, in quali *momenti* e con quali *atti* del ciclo di bilancio il Parlamento concorrerà alla definizione dell'indirizzo politico in materia economico-finanziaria e che tipo di raccordi

s'immaginano anche fra Governo, Parlamento e gli organi che esercitano attribuzioni di rilievo costituzionale in materia di garanzia dell'equilibrio di bilancio (Corte dei conti ed Ufficio parlamentare di bilancio).

***IV Domanda*: Gli interventi di riforma già intervenuti e quelli ancora *in itinere* hanno effettivamente percorso il *sentiero* dell'*efficientamento* dei processi decisionali? Hanno corretto in qualche modo l'effetto distorsivo che hanno avuto rispetto alla perdita di "capacità d'impulso e orientamento" nella definizione dell'indirizzo politico nel sistema euro-nazionale?**

5. Da ultimo, una radicale trasformazione del ruolo dell'Istituzione parlamentare si inizia ad intravedere anche sul versante dell'integrazione delle tecnologie della rivoluzione digitale che sempre più assumono rilievo per *velocizzare e rendere più efficiente* il funzionamento di Camera e Senato. Il "Parlamento nella stagione dell'efficienza" sta sviluppando, nell'ottica anche della sovranità digitale, propri strumenti e tecniche d'integrazione dell'intelligenza artificiale che assumono crescente rilievo nello svolgimento dei lavori parlamentari.

Lo sviluppo e l'integrazione di tecnologie digitali e dei Large Language Models nell'esercizio delle funzioni sovrane devono essere informati ai principi di sicurezza, trasparenza, tutela dei diritti e garanzia della tenuta del circuito della rappresentanza e della responsabilità politica. Un recente studio dell'OCSE mette in rilievo sia le potenzialità che i rischi della transizione digitale in relazione all'esercizio delle funzioni sovrane degli Stati [OECD, *Governing with Artificial Intelligence. The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*, 18.9.2025].

***V Domanda*: Si rende quindi necessario sviluppare un corpo normativo di "*digital law*" dedicato al Parlamento? Secondo quali direttrici: antropocentrica? Di garanzia della sicurezza nazionale? Di "protezione" della specificità e della posizione costituzionale del Parlamento?**

6. La *digital law* sovranazionale ha già posto dinanzi alla necessità di ripensare principi ed istituti di diritto parlamentare che mirano ad estendere al Parlamento norme "di diritto comune" relative alla tutela dei dati personali (ad esempio, si pensi alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE sulla tutela dei dati personali e l'esercizio del potere d'inchiesta parlamentare).

Il legislatore italiano con la l. n. 132 del 2025 sembra voler introdurre una disciplina generale che dovrebbe mirare a guidare la transizione digitale nell'esperienza del parlamentarismo, ponendo norme comuni di "orientamento" o di principio nella costruzione, diffusione e utilizzo delle tecnologie digitali nell'esercizio di funzioni pubbliche direttamente connesse con l'esercizio della sovranità [cfr. art. 3 l. n. 132 del 2025].

***IV Domanda*: Quanto questo primo tentativo di definizione di una *digital law nazionale* per le funzioni sovrane può incidere sull'organizzazione e sul funzionamento del Parlamento e come si integra con il variegato *quadro* di norme UE**

RISPOSTE DEGLI INVITATI AL FORUM

ANDREA CARBONI
(Le opinioni espresse sono del tutto personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza)

I Domanda

Al Senato, a seguito della consistente riduzione del numero dei senatori, la Giunta per il Regolamento si è trovata pressoché costretta ad intervenire sul numero dei collegi minori e dei rispettivi componenti, anche alla luce di un requisito numerico per la composizione dei Gruppi parlamentari anch'esso necessariamente da ridurre [L. DE CARLO, *L'adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2022].

Come è noto, infatti, l'art. 21 del Regolamento impone che ogni senatore faccia parte di una Commissione permanente e l'art. 14 fissa a sei senatori (o addirittura a quattro, nel caso di senatori espressione di minoranze linguistiche) la consistenza minima per costituire un Gruppo parlamentare: con 200 componenti elettivi, quattordici Commissioni avrebbero avuto meno di quindici membri ciascuna, con la conseguente difficoltà ad assicurare in ciascuna Commissione permanente la presenza di tutti i Gruppi parlamentari, la proporzionalità e il rispetto del rapporto tra maggioranza e opposizione, come prescritti dal Regolamento [Cfr. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 10/2020].

Si è trattato pertanto di una scelta necessaria e difficilmente sostituibile. È peraltro evidente l'effetto in termini di perdita di apporto di componenti specializzate derivante dall'accorpamento di ambiti di materia già estremamente vasti di per sé, come lavoro e giustizia, agricoltura, industria, commercio e turismo, o anche difesa e affari esteri.

Può essere interessante in proposito soffermarsi sulle modalità e i criteri seguiti dalla Giunta per il Regolamento, nel passaggio da quattordici a dieci Commissioni permanenti: alla scelta di conservare intatti (o con modifiche limitate) alcuni ambiti di competenza, si è infatti affiancata quella di ridurne e accorparne altri, secondo logiche che non seguono pedissequamente la ripartizione fra gli ambiti di competenza dei Ministeri, anzi in molti casi se ne discostano profondamente: il caso più eclatante riguarda la scelta di mantenere la distinzione fra la 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio) e la 6ª (Finanze e tesoro). La funzione economico-finanziaria è infatti unificata nel Ministero dell'economia e delle finanze ormai da decenni, sin dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e questo assetto è rimasto stabile in tutti i Governi successivi fino all'attuale. Tuttavia, il Senato ha scelto di mantenere la distinzione, per ragioni meramente funzionali: la 5ª è infatti una Commissione «orizzontale»: opera come filtro di copertura ex art. 81 Cost. su tutta la legislazione di spesa. Fonderla con la 6ª, titolare della competenza di merito sulla materia tributaria e creditizia, avrebbe concentrato in un unico organo il controllo trasversale sulla finanza pubblica e un settore di merito ad alta intensità normativa.

Occorre altresì considerare che la Commissione Bilancio ha visto i propri carichi di lavoro espandersi significativamente nel corso delle ultime Legislature: alla competenza consultiva, che si estende alla quasi totalità di tutti i provvedimenti di carattere normativo, si è via via affiancata un'attività di esame in sede referente dei disegni di legge sempre più vasta e pervasiva.

Viceversa, la nuova 3ª Commissione permanente (Affari esteri e difesa) riunisce le competenze di due dicasteri che non hanno mai conosciuto fusioni. È un accorpamento che si fonda sull'affinità della politica estera e di sicurezza: missioni internazionali, ratifiche di trattati in materia di difesa, deliberazioni ai sensi della legge n. 145 del 2016. Il modello ha un precedente comparato noto nella *Commission des affaires étrangères, de la défense et des Forces armées* del *Sénat* francese, mentre l'*Assemblée Nationale* conserva la distinzione fra una *Commission des Affaires étrangè*res e una *Commission de la Défense nationale et des Forces armées*.

L'accorpamento fra la vecchia 8ª (Lavori pubblici, comunicazioni) e la 13ª (Territorio, ambiente, beni ambientali) nella nuova 8ª Commissione permanente (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) è forse il più rilevante per ampiezza. Una sola Commissione si trova ad avere un ambito di competenza che corrisponde a quello di diversi dicasteri governativi, con effetti evidenti sul sindacato ispettivo, sulle audizioni e sui pareri sugli atti del Governo. La riforma ha tuttavia in qualche misura «internalizzato» sovrapposizioni già emerse nello sviluppo dell'attività legislativa, a partire dalla stagione dei decreti di semplificazione e di attuazione del PNRR.

La nuova 9ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare) accorpa invece le competenze delle vecchie 9ª (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 10ª (Industria, commercio, turismo) Commissioni permanenti: in questo caso si ricompone in sede parlamentare una nozione di «attività produttive» che l'ordinamento ministeriale aveva conosciuto con la riforma del 1999. La nuova 9ª corrisponde quindi attualmente a tre dicasteri con portafoglio, tutti ridenominati nel 2022 con formule di forte connotazione politica: MIMIT («imprese e made in Italy»), MASAF («agricoltura, sovranità alimentare e foreste») e Turismo. La nuova 10ª Commissione permanente (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privati, previdenza sociale) ricompone invece l'ambito del *welfare*, riunendo le competenze precedentemente attribuite alle vecchie Commissioni 11ª (Lavoro, previdenza sociale) e 12ª (Igiene e sanità) integrandole con la formula, mutuata dalla Camera, degli «affari sociali» e acquisendo la competenza sul lavoro pubblico, precedentemente attribuita alla 1ª Commissione permanente.

La riforma del 2022 ha dato al Senato una geografia delle competenze più compatta e, nel complesso, coerente con l'evoluzione delle politiche pubbliche: ambiente ed energia, filiere produttive, *welfare*. In questo senso ha in qualche misura razionalizzato processi di aggregazione e distribuzione delle competenze che l'Esecutivo ha vissuto in forma più complessa, nella quale la riflessione sull'articolazione delle funzioni ha convissuto con ragioni politiche o simboliche

contingenti che hanno determinato la ridenominazione di dicasteri o il trasferimento di competenze dall'uno all'altro nel susseguirsi dei diversi Governi negli ultimi decenni.

È tuttavia estremamente complesso, e forse al momento prematuro, trarre delle conclusioni in termini di efficienza dei processi decisionali: vanno infatti considerati tutti gli altri elementi che compongono il quadro che definisce quantità e tempi della produzione normativa, caratterizzata – come è noto – da un risalente e perdurante ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza, che ormai assume carattere preponderante, tanto più ove si consideri il crescente ricorso alla questione di fiducia, almeno per una delle due letture, e la prassi più recente che vede l'esame parlamentare in sede di conversione sostanzialmente concentrato nelle mani della Camera che esamina per prima il decreto-legge, al cui instaurarsi la dottrina più autorevole e attenta ha segnalato e definito il fenomeno con l'acuta espressione monocameralismo "di fatto" o "occulto" [A. MANZELLA, *Elogio dell'assemblea*, Modena, 2020], alla quale si sta sovrapponendo il sempre più frequente ricorso all'espressione monocameralismo "alternato".

Sotto il profilo dell'efficienza dell'azione parlamentare, questo fenomeno si inserisce tuttavia nel solco di quanto teorizzato dalla più autorevole dottrina [L. ELIA, *Proposte per un possibile riordino istituzionale*, in *Il Politico*, 1987]: l'equilibrio raggiunto può infatti contemperare, in qualche misura, l'efficienza e la celerità del processo decisionale con le esigenze di garanzia e di piena assunzione di responsabilità da parte di ciascuna Camera, esprimendo quindi egualmente, seppure in forma nuova, l'esercizio collettivo della funzione legislativa sancito dall'articolo 70 della Costituzione. Questa considerazione poggia sul presupposto che le due Camere siano però coinvolte in maniera paritaria, ancorché alternata nell'esame "sostanziale": come autorevolmente evidenziato, infatti, «il bicameralismo paritario, lungi dall'allungare i tempi della produzione legislativa, li riduce, alla condizione che l'esame dei progetti di legge venga coordinato in modo che prime e seconde letture siano equamente distribuite fra i due rami del Parlamento. D'altra parte, è noto che il parlamento italiano è tra i più prolifici del mondo.» [S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1983, 1161 ss.].

Non necessariamente il concentrare l'esame su singole parti del testo determina lo svilimento dell'esame.

II Domanda

Con riguardo al Senato, trascorsi più di otto anni dall'entrata in vigore della riforma regolamentare del 2017, l'ambito di applicazione delle innovazioni introdotte copre ormai l'arco di quasi due Legislature, peraltro assai eterogenee fra loro sul piano della configurazione dei rapporti fra Governi, maggioranze e minoranze parlamentari. La XVIII Legislatura è stata infatti caratterizzata da una significativa mutevolezza delle maggioranze parlamentari, che ha determinato il susseguirsi fra il 2018 e il 2021 di due Governi sostenuti da maggioranze dalla composizione politica radicalmente differente (Governi Conte I e II), e poi la costituzione di un esecutivo di larghe intese (Governo

Draghi) nella fase finale della Legislatura. La corrente XIX Legislatura, al contrario, ha invece mostrato una marcata continuità nella composizione di maggioranza e opposizione parlamentare, e nella conseguente stabilità del Governo in carica (Governo Meloni), la cui durata ha sostanzialmente coinciso, al momento in cui si scrive, con quella della Legislatura.

La riforma regolamentare del 2017 ha consentito di osservare da subito alcune significative ripercussioni sui lavori parlamentari: rispetto al passato, la discussione è risultata certamente più snella in termini di durata e numerosi istituti (dalle questioni pregiudiziali alle proposte di coordinamento o di non passaggio agli articoli) sono stati ricondotti al loro alveo naturale di contributo all'approfondimento di aspetti specifici di carattere tecnico e procedurale, senza essere più snaturati attraverso presentazioni strumentali con finalità ostruzionistico-dilatorie.

Più articolata è invece la valutazione che investe quelle innovazioni che attengono o influiscono in modo più stringente sulla posizione del Governo in Parlamento, sia nel senso del suo rafforzamento e della sua valorizzazione, sia, per converso, nel senso di un recupero ed una valorizzazione delle minoranze parlamentari o del Parlamento nel suo complesso. [F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, Gennaio-Marzo 2018]. Assieme ad innovazioni quali il ricorso preferenziale all'esame in sede decentrata, la riduzione dei margini di esperibilità dello scrutinio segreto, il diverso sistema di computo degli astenuti, la disciplina dei Gruppi in chiave cd. "antitrasformistica", pur con qualche discussione determinata dalle fisiologiche contrapposizioni tra le forze politiche, hanno ricevuto sin dall'inizio sostanziale applicazione. Tra tali innovazioni sono ricompresi istituti che in modo più spiccato risultano caratterizzati dal fluire della dialettica politica, nella prospettiva della maggioranza parlamentare e del suo rapporto con Governo, ed inevitabilmente della posizione delle opposizioni e delle minoranze.

Una profonda innovazione introdotta dalla riforma del 2022, sulla quale la dottrina non si è ancora pronunciata in maniera approfondita, è rappresentata dall'inserimento dei commi 6-*bis* e 6-*ter* all'articolo 40 del Regolamento del Senato. Con particolare riguardo al comma 6-*bis*, che stabilisce il principio per il quale nel corso dell'esame in Commissione il parere della Commissione Bilancio è richiesto per i soli emendamenti approvati, viene stabilito che ove la 5ª Commissione deliberi di chiedere al Governo la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari recati dagli emendamenti d'iniziativa parlamentare, la mancata trasmissione della relazione tecnica entro il termine di cinque giorni non può determinare presunzioni di onerosità finanziaria degli emendamenti. Nella sostanza, viene meno la possibilità per il Governo di utilizzare la leva della mancata trasmissione della relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari per poter determinare *ipso facto* l'espressione di un parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Si determina pertanto un piccolo ma significativo riequilibrio del rapporto fra esecutivo e Parlamento, dal momento che il mero silenzio degli organi governativi deputati alla quantificazione degli oneri non è più sufficiente a precludere l'esame di proposte emendative di origine parlamentare.

III Domanda

Con particolare riguardo agli effetti che l'emanazione dei provvedimenti di attuazione del PNRR hanno determinato sullo svolgimento delle procedure parlamentari, occorre rilevare che nella fase conclusiva della XVIII Legislatura si è potuta osservare una notevole vivacità nei lavori delle Camere. L'attività svolta in periodo di scioglimento è sembrata per certi aspetti ricalcare i principi che avevano caratterizzato le prassi delle legislature precedenti durante la *prorogatio* dei poteri delle Camere fra il loro scioglimento e la prima seduta delle nuove Camere.

In occasione dello scioglimento delle Camere al termine della XVIII Legislatura, il Presidente Mattarella ha emanato un comunicato di particolare interesse, che avrebbe caratterizzato in modo profondo lo svolgimento del periodo di *prorogatio*.

Nella fase conclusiva della XVIII legislatura l'attività legislativa si è infatti innanzitutto esplicata attraverso l'esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge [la conversione del decreto legge 16 giugno 2022, n. 68, (cd. decreto Infrastrutture e mobilità) è stata approvata dal Senato il 28 luglio 2022 e dalla Camera il 3 agosto. La conversione del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, recante misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali è stata approvata dalla Camera il 27 luglio 2022 e dal Senato il 2 agosto. Il decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (cd. decreto Aiuti.*bis*) è stato convertito in legge con tre letture: il Senato le ha approvato il 13 settembre 2022, la Camera lo ha modificato due giorni dopo. Il Senato lo ha pertanto definitivamente approvato il 20 settembre 2022, cinque giorni prima dello svolgimento delle elezioni politiche] e ratifiche di accordi internazionali. Per il resto, anche le altre attività poste in essere, in materia di sindacato ispettivo, comunicazioni del Governo, pareri su nomine governative, schemi di atti normativi del Governo, commissioni d'inchiesta, commissioni bicamerali d'indirizzo e controllo e così via si sono svolte in massima parte nel solco dei principi consolidati in materia.

Occorre tuttavia tenere in considerazione il quadro contingente che ha caratterizzato tale periodo di scioglimento, solcato dalle necessità di far fronte ad aspetti quali: un'emergenza pandemica non ancora conclusa; una complessa situazione economica, con effetti recessivi connessi ad un preoccupante rialzo dell'inflazione; la conseguente necessità di far fronte alle scadenze connesse agli adempimenti del PNRR; la crisi internazionale connessa al conflitto tra Russia e Ucraina.

In sostanza, la situazione di pluriemergenzialità, unita al quadro di adempimenti discendente dall'attuazione del PNRR, hanno consentito al Parlamento di esaminare questioni che in altre Legislature, in altro contesto, sarebbero state di ben più problematica ammissibilità. L'esistenza di una sorta di "copertura" generale preventiva (offerta, appunto, dai molteplici profili emergenziali) ha cioè reso talmente preminente l'esigenza di rispetto del Piano e la stringente tempistica ad esso correlata, ovvero delle altre priorità richiamate, al punto di poter incidere in modo talvolta inedito sul quadro delle attività programmate e svolte.

In sostanza, la necessità di portare a compimento il processo di attuazione del

PNRR, nonché la sussistenza di altre contingenze emergenziali, hanno consentito una notevole espansione del concetto di atti urgenti e indifferibili, [per un approfondimento sul carattere dell'urgenza e dell'indifferibilità connessa alle attività in *prorogatio*, v. F.S. MARINI, *Il principio di continuità degli organi costituzionali*, Milano, 1997, 588 ss.] consentendo di ricomprendere anche alcuni provvedimenti che in precedenza sarebbero stati di problematica ammissibilità .

L'elemento del consenso ampio sembra allora in grado di poter traslare l'ambito dei poteri esercitabili dalle Camere in una logica negoziale [L. CIAURRO, *L'attività delle Camere in tempi di prorogatio*, in *Ideazione*, 3/1996].

Il Parlamento è stato posto innanzi alla scelta se rivendicare il legittimo esercizio dei propri poteri – sia pur temperato in un *self restraint* di correttezza costituzionale che ne limita l'esercizio al verificarsi di ragioni oggettive di necessità – ovvero se accettare una *deminutio* che pone tuttavia, per converso, ulteriori criticità in termini di equilibrio tra poteri: l'impossibilità, ad esempio, di presentare disegni di legge d'iniziativa parlamentare , sommata ad un'attività in massima parte limitata all'esame di decreti-legge sempre più ampi ed eterogenei, determina una compressione dei propri ambiti di operatività a tutto vantaggio dell'Esecutivo.

D'altro canto, la logica negoziale del consenso non risolve sul piano giuridico il problema dell'assenza di una definizione del perimetro entro il quale l'attività in *prorogatio* debba rimanere circoscritta.

La continuità degli organi parlamentari fissata dalla Costituzione sembra comunque poter contare su una pienezza di poteri in astratto, suscettibile di essere esercitata secondo i limiti espressamente fissati dalla Carta, integrati dai criteri della ragionevolezza e della correttezza costituzionale, senza limitazioni preconcette suscettibili di determinare sbilanciamenti a danno dell'organo posto al centro della nostra forma di governo. Come del resto ebbe modo di sottolineare Meuccio Ruini nella Relazione al Progetto di Costituzione, «Non piace ad alcuni che si faccia sopravvivere un organo già morto; ma è prevalso il criterio che non sia da togliere, nell'intervallo fra le legislature, una possibilità di controllo e di azione parlamentare; al che potrà servire non un esercizio normale di poteri e di lavori delle Camere, ma il loro intervento nelle contingenze ove sia necessario».

V Domanda

Uno degli aspetti di maggior momento che sta investendo il *modus operandi* del Parlamento concerne il tema della possibilità di utilizzare strumenti algoritmici nel reperimento e nell'applicazione dei precedenti parlamentari – *id est* nell'individuazione, ovvero nella "predizione" del precedente parlamentare conforme al caso di specie.

I Parlamenti – non solo quello italiano – conoscono oramai settori – si pensi alla classificazione documentale, alla ricerca normativa e al *drafting* legislativo – in cui sono già ampiamente utilizzati sistemi di intelligenza artificiale [A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *PARLTECH. Intelligenza Artificiale e Parlamenti: una prima riflessione*, in *LUISS Working Paper Series*, 2022].

La dottrina ha classificato funzionalmente l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale in ambito parlamentare in tre categorie: *a)* per lo svolgimento di compiti amministrativi, ad esempio nell'ambito della resocontazione dei lavori parlamentari; *b)* nell'ambito delle competenze legislative, per il supporto dell'attività dei parlamentari nella fase dell'iniziativa legislativa attraverso il corretto reperimento delle fonti normative, ma anche simulando l'applicazione e gli effetti dei nuovi progetti; *c)* come strumento di consultazione pubblica, partecipazione ed informazione per cittadini ed altri *stakeholders*.

In una prospettiva comparata, se è ben possibile valutare l'impatto dei sistemi di intelligenza artificiale in relazione ad alcuni ambiti dell'attività parlamentare appare ancora in fase di primo sviluppo l'esperienza di tali sistemi con riguardo al diritto parlamentare.

Ciò è particolarmente evidente in relazione al tema, per la verità ancora poco dibattuto anche in dottrina, dell'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale per l'applicazione dei precedenti parlamentari, campo nel quale, tuttavia, i Parlamenti devono necessariamente confrontarsi con l'evoluzione tecnologica.

Inoltre, essendo l'attività parlamentare caratterizzata dalla più ampia pubblicità – trattandosi di attività a cui viene assicurata la piena diffusione e disponibilità, in primo luogo dall'articolo 64 della Costituzione e quindi nelle forme previste dal Regolamento [per quanto riguarda la pubblicità dei lavori delle Commissioni, l'articolo 33 del Regolamento del Senato e l'articolo 65 del Regolamento della Camera dei deputati; la pubblicità dei lavori dell'Assemblea sono invece disciplinati dall'articolo 57 del Regolamento del Senato e dall'articolo 63 del Regolamento della Camera dei deputati] – non si pongono nel caso di specie tutti i problemi che invece in altri ambiti sorgono in relazione alla tutela della personalità e della *privacy* [F. MARASÀ, *Intelligenza artificiale e tutela dei dati personali. Quali riflessi sulla giustizia predittiva?*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 1/2023].

È certamente possibile, quindi, individuare un ampio campo di applicazione di tali sistemi anche in relazione al diritto parlamentare, compresi i precedenti. Ne discende quale logica conseguenza anche la potenziale estensione a sistemi di giustizia algoritmica, con i dovuti *caveat* legati – oltre alle criticità sperimentate a livello giurisdizionale con i sistemi di giustizia predittiva – anche alle peculiarità del diritto parlamentare.

L'attività e il funzionamento delle Camere sono infatti regolati e disciplinati da un complesso di fonti di diversa natura e differente collocazione gerarchica. Caratteristica del diritto parlamentare è anzi proprio la coesistenza di fonti scritte - potremmo dire "testuali" - e di fonti "storiche", basate, cioè su accadimenti storico-fattuali, più o meno ripetuti.

Accanto a questi due ordini, che potremmo rispettivamente ricondurre, con estrema semplificazione, alle categorie generali delle fonti-atto e delle fonti-fatto, si collocano ulteriori strumenti di integrazione e di interpretazione, quali ad esempio le circolari dei Presidenti di Assemblea e i pareri interpretativi delle Giunte per il Regolamento dei due rami del Parlamento.

Il diritto parlamentare non scritto pone in astratto problemi complessi in ordine alla sua certezza e conoscibilità; problemi oggi grandemente attenuati dalla disponibilità di banche dati e strumenti di ricerca sempre più efficienti e sofisticati, ad uso non solo

dei parlamentari, ma anzi fruibili direttamente sui siti *internet* delle Camere. Proprio in quanto "non scritto", la sua conoscenza, interpretazione e applicazione forma da tempo oggetto di studio ed è stata alla base anche di alcune significative pronunce della Corte costituzionale [Cfr. R. CERRETO, *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2012, disponibile all'indirizzo: https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/seminario-i-precedenti-nel-diritto-parlamentare/569-r-cerreto].

La spontaneità, sia costituzionale che regolamentare [su cui v. R. FERRARI ZUMBINI, *Il binocolo della Storia e il virus. Riflessioni su ipotesi di costituzionalismo a geometria variabile*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2/2020, 118], mostra forme estremamente significative di manifestazione, determinatesi anche di recente, attraverso la gemmazione di istituti – e pertanto di decisioni – testualmente non previsti, che hanno tuttavia dimostrato la loro attitudine a porsi quale "proiezione nel concreto" dei principi già esistenti.

Si tratta di un aspetto che va osservato nella sua oggettività e risulta per alcuni versi imprescindibile. Lo studio e l'approfondimento non va infatti limitato ai testi normativi, ma va esteso anche all'applicazione concreta: il precedente, la prassi la consuetudine e, ovviamente, anche la desuetudine.

Non può inoltre essere trascurato il fenomeno del *nemine contradicente*, che può portare a forme di deroga talvolta tacita o di disapplicazione espressa rispetto ad esplicite norme regolamentari; deroghe e disapplicazioni che sin da tempi remoti ricevettero il più autorevole sostegno sia sotto il profilo giuridico che sul piano politico [P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Roma, 1971, 95, riporta in proposito un intervento, di magistrale chiarezza, di Vittorio Emanuele Orlando: «io non saprei concepire che un Regolamento, il quale serve per la serietà e per la dignità di un'Assemblea, si trasformi poi in un ostacolo insuperabile in una questione in cui è in giuoco appunto la serietà e la dignità dell'Assemblea. Queste considerazioni secondo me assorbono ogni altra; ma se pure vogliamo ricondurci al punto di vista più ristretto di una interpretazione regolamentare, io penso, in primo luogo, che, quando l'Assemblea è unanime su di una questione, non vi è Regolamento che tenga. Bisognerebbe allora sapere se c'è qualcuno che si opponga a questa proposta. Io non lo so, poiché sono giunto ora; ma, di fronte all'unanimità dell'Assemblea, non saprei concepire un Regolamento che prevalga su di essa»].

L'elemento della politicità non può essere pretermesso se si vuole analizzare compiutamente il funzionamento delle Camere e le regole che ne costituiscono il contesto.

STEFANIA LEONE

I Domanda

Per rispondere alla domanda bisogna prima intendersi su quali siano i fattori da considerare per valutare lo stato di salute di un Parlamento. L'"efficienza" è senz'altro un criterio. Ma non l'unico. Il Parlamento deve infatti preservare quei tratti identitari

che, sin dalle sue origini, e via via in corso di tempo, lo hanno reso, per l'appunto, ciò che è: il luogo della rappresentanza. Costituisce allora un problema tanto un Parlamento incapace di funzionare, quanto un Parlamento che, pur funzionando alla perfezione, avesse allo scopo ridotto gli spazi in cui hanno voce i rappresentanti.

A ben guardare è proprio il concetto stesso di efficienza che va inquadrato correttamente. Quantomeno va chiarito che non è sinonimo di velocità. Anch'essa è importante, sia chiaro (sul punto v. *infra*, risposta alla domanda n. 2). Ma la velocità non può andare a scapito della necessità che la decisione parlamentare maturi nel pieno confronto, e che abbia alla base un adeguato approfondimento istruttorio.

Faccio una domanda provocatoria: non potremmo ritenere efficientissimo, e dunque niente affatto da deprecare, il c.d. monocameralismo di fatto? In fin dei conti, si potrebbe dire, il Parlamento ha addirittura trovato il modo per agire in formazione dimezzata, snellendo così il procedimento legislativo e sintonizzandolo ai "tempi che corrono".

Evidentemente non possiamo. Perché il monocameralismo di fatto produce una «mortificazione (alternata) della funzione parlamentare» [E. GROSSO, *I problematici effetti della riduzione del numero dei parlamentari: spunti introduttivi*, in *Consulta Online*, 2021] e incide allora sul principio rappresentativo; che non è a «intermittenza», ma implica il prender parte attiva alla definizione di ogni singolo atto legislativo, mentre la seconda camera si trova ormai spesso a deliberare senza nemmeno avere avuto il tempo di imbastire una *consapevole* discussione politica [volendo, S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, 2023].

Questa divagazione – che non vuole ovviamente suggerire paragoni tra una prassi assolutamente biasimabile in raggiro del dettato costituzionale, quale è il monocameralismo di fatto, e la contrazione del numero dei parlamentari, legittimamente introdotta con revisione costituzionale – serve unicamente a mettere subito in chiaro, come si diceva, che l'efficienza è certamente un obiettivo cui ambire, ma fino a che "sostenibile" per la tenuta di ulteriori primarie esigenze.

Ricordo allora anzitutto che non è neutro per la rappresentanza politica la scelta di ridurre il numero dei rappresentanti, per matematica conseguenza innalzandosi il numero medio di cittadini per ogni parlamentare eletto. Un impatto che si è fatto ovviamente sentire soprattutto nella elezione dei senatori, avendo finito per perdere ulteriormente rilievo la già scarsamente rilevante formula contenuta all'art. 57, comma 1, Cost. [sul fatto che la "rappresentanza politica dei territori", concetto che pure va inteso in senso lato, sarebbe uscita indebolita dalla riforma, v. tra gli altri S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020]. La circostanza, a mio avviso, non è stata sufficientemente ponderata quando si è deciso di intervenire così drasticamente sulla composizione del Senato. Vero che anche in altri progetti di revisione costituzionale era stato previsto un suo radicale "rimpicciolimento", ma si trattava di disegni di portata ben diversa, intesi a modificare lo stesso volto della seconda camera, nella quale gli enti territoriali avrebbero effettivamente trovato una rappresentanza.

Ne abbiamo però guadagnato in termini di funzionalità? Il vero banco di prova, a ben guardare, non è l'andamento dei lavori di Assemblea, ma delle Commissioni. È qui che si può apprezzare se la riforma, con gli aggiustamenti conseguenti che sono stati adottati sul piano regolamentare, abbia dato un contributo positivo, oppure se il suo impatto sia stato così poco significativo da non essere percepibile, o ancora, tutto all'opposto, se abbia peggiorato la situazione di partenza.

Senza essere drastici nei giudizi, posto che, per chi scrive, non è certo a causa della riduzione del numero dei parlamentari che il Parlamento ha perso la sua centralità nel sistema, va detto però che delle criticità questa innovazione le ha prodotte. Ancora una volta, l'organo che più ne ha risentito è il Senato. Qui la diminuzione delle Commissioni – alla quale presto o tardi si dovrebbe dar luogo anche alla Camera – è stata una stringente necessità, perché il principio democratico non avrebbe tollerato l'evenienza che ad approvare una legge, in sede deliberante, potesse essere un collegio ridotto all'osso. Ma come si è osservato, questo sfoltimento e questa riarticolazione dei rispettivi ambiti di competenza sembrano essere stati ispirati «dalla mera esigenza di assicurare la funzionalità del Senato e solo in parte da criteri di affinità tematica» [M. NARDINI, *Le prime prassi applicative del nuovo regolamento del Senato e le ulteriori prospettive di riforma regolamentare*, in *Federalismi.it*, 2024]. Insomma, le Commissioni cui sia stato chiesto di occuparsi di settori ampi ed eterogenei (penso in particolare alla 10ª, che accorpa ora salute e lavoro) sono oggettivamente state caricate di un aggravio notevole, con parziale compromissione del criterio di specializzazione e, a cascata, delle capacità istruttorie.

E poi c'è da considerare la posizione dei singoli senatori. Quelli arruolati nelle fila dei gruppi più piccoli, quindi di minoranza, possono essere inseriti in più Commissioni. Il regolamento prevede che si possa partecipare ai lavori di massimo tre (art. 21, comma 2) ma bisogna considerare l'impegno derivante dalla non infrequente presenza in altri organi (come le Commissioni d'inchiesta, le bicamerali, ecc.). In proposito, sia pur imputando il problema non alla riforma costituzionale, quanto alla mancata rivisitazione del sistema delle Commissioni bicamerali, si è parlato di un «iper-sfruttamento dei senatori», che in questi casi finiscono per essere «impossibilitati a dare ogni utile contributo in tutti, o quasi tutti, i consessi di cui pure nominalmente fanno parte» [N. LUPO, *Una riforma regolamentare per la prossima legislatura, ma abbastanza ambiziosa e nel complesso coerente con la lettura unitaria del bicameralismo italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2026, 296].

Che l'alleggerimento della composizione del Parlamento lo abbia reso più funzionale resta allora da dimostrare. Certo, molto contano le modalità applicative attraverso le quali a quella riforma è stato dato svolgimento, ma quando la coperta è corta … qualcosa resta inevitabilmente fuori.

Non è probabilmente un caso che la sempre più caldeggiata proposta di prevedere il ricorso a vere e proprie istruttorie legislative congiunte – che pure ha implicazioni sul piano dell'autonomia di ciascuna Assemblea da considerare – sia stata avanzata, nel documento conclusivo sull'indagine conoscitiva svolta dai Comitati per la legislazione di Senato e Camera sulla produzione normativa e la qualità della legislazione, «anche

alla luce della riduzione del numero dei parlamentari» [doc. XVII, n. 4, 11 giugno 2025].

Sul "risparmio" legato agli effetti della riforma, spendo solo poche parole. È un dato oggettivo che si sia contratto l'esborso specificamente destinato alla erogazione delle indennità, della diaria, ai rimborsi delle spese legate all'esercizio del mandato, ecc. (tutti dati verificabili raffrontando i rendiconti relativi agli anni fino al 2022 a quelli relativi agli anni dal 2023 in poi). Ma la spesa complessiva di Camera e Senato non sembrerebbe aver risentito positivamente della diminuzione di deputati e senatori (per esempio non si è abbassato il contributo unico ai gruppi parlamentari). Non andrei ulteriormente a fondo della questione, ad ogni modo. Uno perché quello ipotizzato era comunque un risparmio di esigua consistenza (che si sia realizzato o meno, dunque, poco importa); due perché, senza voler arrivare ad affermare che una Assemblea parlamentare, solo perché tale, può sperperare denaro pubblico, alla democrazia non si fanno i conti in tasca.

II Domanda

Quella che si è aperta ormai quasi dieci anni fa è, per il diritto parlamentare, una "stagione di scrittura". In un duplice senso. Le Camere hanno sentito l'esigenza di rimettere mano alle proprie regole di funzionamento, ma, facendolo, anche di codificare alcune prassi che si erano costruite nel tempo "a lato" del testo e, talvolta, "nonostante" il testo.

Prima di fare alcune considerazioni in punto di merito, mi pare importante allora osservare – per vero iniziando già a rispondere alla domanda – che si tratta di un'operazione significativa per il posizionamento costituzionale delle nostre Assemblee rappresentative. Si potrà certo essere critici su alcune delle innovazioni, o sulla circostanza che, soprattutto alla Camera, si sia proceduto a singhiozzi. Ma è da salutare con favore che il Parlamento, evidentemente consapevole della sua progressiva marginalizzazione, abbia voluto "farsi sentire", dando un segnale di vitalità [in questa prospettiva, già in riferimento alla riforma del regolamento del Senato del 2017, G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018]. Ed è anche di un certo rilievo il tentativo di mettere al sicuro (scrivendole appunto) alcune regole del gioco. Che restano ovviamente da interpretare e che vengono comunque calate nel contesto, tutto peculiare, in cui operano delle Assemblee politiche, con l'intrecciarsi di regole e regolarità. Ma in questa prospettiva è significativo che proprio sulle questioni interpretative si sia voluto riconoscere a minoranze qualificate il diritto di provocare l'intervento della Giunta per il regolamento, [art. 18, comma 3-*bis* reg. Sen. e, dalla XX leg., art. 16, comma 1-*bis* reg. Cam.].

Ulteriormente apprezzabile è poi la circostanza che, sebbene un ritocco della disciplina interna fosse necessitato dalla ridefinizione del numero dei parlamentari, le due Camere – sia pur in modi e tempistiche diverse (evidentemente quelle possibili a condizioni politiche date) – abbiano voluto andare 'oltre'. Quante volte ci siamo detti

che significativi aggiornamenti delle dinamiche della forma di governo si sarebbero potuti fare a Costituzione invariata, intervenendo proprio sui regolamenti parlamentari? I quali, nel corso della storia repubblicana, hanno già ampiamente dimostrato di saper assecondare, ma in qualche misura anche indirizzare, le trasformazioni politico-istituzionali [sul condizionamento reciproco tra fattore politico e mutamenti regolamentari v. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, 88 ss.].

Si è tuttavia criticamente osservato che solamente se queste riforme fossero state approvate venti anni fa (il riferimento è in particolare alle ultime incisive modifiche intervenute sul regolamento della Camera) avrebbero «forse potuto contribuire a frenare lo slittamento del Parlamento verso posizioni sempre più laterali», mentre «oggi è troppo tardi» [R. IBRIDO, *"L'intenzione è buona, ma tardiva": voto a data certa e contingentamento nella riforma del regolamento della Camera*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2026, 330].

Non c'è in effetti dubbio che si sarebbe dovuto da tempo agire per meglio bilanciare, in Parlamento, le ragioni della maggioranza e quelle dell'opposizione, in un sistema profondamente innovato dall'avvento di sistemi elettorali che – pur variamente congegnati e con esiti non sempre riusciti – hanno ormai innestato dinamiche bipolari. Solo l'esperienza ci dirà però se sia davvero *troppo* tardi, o se queste riforme sapranno almeno minimamente contribuire a "risanare" il procedimento legislativo.

Ora, l'ampiezza dei profili incisi preclude analisi anche solo abbozzate sui contenuti, ma per restare sul *focus* della domanda si faranno almeno alcune considerazioni sulle ultime revisioni introdotte dalla Camera, produttive di effetti dalla prossima legislatura. Questo perché si tratta, a ben vedere, di quelle più spiccatamente volte a tratteggiare, differenziandole ulteriormente, le prerogative della maggioranza e quelle delle minoranze. Obiettivo di per sé condivisibile, posto che l'unica *chance* per allentare le forzature sul procedimento legislativo di cui sono responsabili i governi è disincentivarli a ricorrervi con strumenti alternativi [di «soluzioni più creative e generali» parla E. ROSSI, *Quali possibili rimedi per la decretazione d'urgenza?*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011].

Ciò però solo a patto di irrobustire le garanzie di chi sta dall'altra parte dell'Aula. Insomma, per «rimettere […] la dialettica sui binari corretti» occorre, da una parte, «incanalare su strade codificate il dominio della maggioranza», dall'altra «rafforzare […] il ruolo dell'opposizione» [condivisibilmente F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella "democrazia decidente"*, Bologna, 2024, 35].

In questa prospettiva, da guardare con interesse è allora l'introduzione della possibilità per il Governo di chiedere che su un progetto di legge la delibera giunga entro un determinato termine, con conseguente applicazione dell'art. 123-*bis* (che comporta la decisione dell'Assemblea in caso di assenza di unanimità in seno alla Conferenza dei Capigruppo). Questa innovazione farebbe ora il paio con la previsione contenuta all'art. 55, comma 5, Reg. Sen., che pur non chiamando direttamente in causa il Governo (e non è esattamente la stessa cosa) consente comunque ai disegni di legge

sottoscritti da almeno un terzo dei senatori di essere posti in votazione entro la data fissata dalla Capigruppo.

Funzionerà? Non sono pochi a dubitarne, per vero. Uno perché la corsia preferenziale, al Senato, non ha ad oggi avuto granché applicazione, due perché, come detto, potremmo essere ormai oltre il tempo massimo e tre, ma le cose sono collegate, perché è improbabile che il Governo rinunci al decreto-legge: atto immediatamente produttivo di effetti giuridici, e dunque capace di assicurare una rendita politica impareggiabile.

Può essere. Ma c'è ancora margine per provare a guardare il bicchiere mezzo pieno. Da una parte, infatti, per essere congegno davvero efficace, il "disegno di legge a data certa" aveva bisogno di essere innestato in entrambi i regolamenti, l'esecutivo non avendo interesse ad accelerare l'*iter* solo in uno dei due rami del Parlamento. Il vero *test*, quindi, inizia dalla prossima legislatura.

Dall'altra, se è anche vero che il decreto-legge, combinato con la questione di fiducia, resta un "asso piglia tutto", è vero anche che a fronte dell'introduzione di questo strumento alternativo, il Governo avrebbe meno alibi per continuare a deviare dal dettato costituzionale. E forse, benché continui a vedere con un po' di preoccupazione che gli organi di garanzia siano caricati della responsabilità di intervenire in ambiti contaminati dalla contesa politica, anche nelle sedi deputate al controllo sui presupposti di straordinaria necessità e urgenza questo fattore (l'esistenza di una via alternativa messa a disposizione dai regolamenti) potrebbe avere un peso.

Come "contraltare", la riforma introduce istituti di garanzia per le minoranze. Forse un po' enfaticamente si è parlato di uno "statuto dell'opposizione", ma le soluzioni escogitate per i gruppi che ne fanno parte sono positive: il diritto di chiamare in causa la Giunta per il regolamento (v. *supra*), l'assegnazione della presidenza delle Giunte delle elezioni e per le autorizzazioni, gli ulteriori accorgimenti previsti per dare effettività agli argomenti ad essi riservati; e soprattutto visibilità: penso alla regola secondo cui l'abbinamento con altri progetti di legge e la scelta del testo base presuppongono l'assenso del rappresentante del gruppo proponente, o quella per cui gli emendamenti approvati dalla Commissione ancora una volta senza consenso devono essere inclusi nella relazione per l'Assemblea e sottoposti al suo voto come emendamenti della Commissione.

Ci sono però alcuni ulteriori novità che qualche interrogativo lo pongono, più che altro per l'impatto sulla coerenza complessiva dell'operazione. Mi riferisco ad un intervento per vero "minimale", come la soppressione dell'intervallo di 24 ore tra la posizione della questione di fiducia e la sua votazione, e alla possibilità di attivare il contingentamento nell'ambito della procedura di conversione dei d.l., a patto che il Governo non ponga questione di fiducia. Ora, non c'è dubbio che l'obiettivo sia stato di sbarazzarsi di meccanismi percepiti ormai come di anacronistico intralcio: il primo, come si legge nella relazione di accompagnamento, peraltro inidoneo a porre un freno effettivo al ricorso alla fiducia da parte del Governo [A.C., Doc. II, n. 11], il secondo (il divieto di contingentamento dei tempi, secondo l'interpretazione invalsa dell'art. 154, comma 1, reg. Cam.), a rischio di produrre ritardi a scapito della seconda camera.

Eppure, sappiamo bene che si tratta di regole storicamente attestanti la volontà della "Camera politica" di "proteggersi" di più dal Governo. Si dirà che sono retaggi, che eliminandoli i due regolamenti si allineano tra loro e che comunque ci sono contropartite (l'esecutivo, in effetti, deve rinunciare a porre questione di fiducia e il Presidente, a richiesta di un gruppo di opposizione, può disporre l'aumento di un terzo del tempo ad esso assegnato). Allo stesso tempo mi domando però se anche se solo simbolicamente, queste revisioni non restituiscano l'impressione di una "normalizzazione", l'una, della questione di fiducia, l'altra, della decretazione d'urgenza. Quantomeno sono armi a doppio taglio. Grazie alla estensione della regola del contingentamento il Governo porrà alla Camera meno questioni di fiducia? Vedremo. Ma ammesso che sia così, comunque la prospettiva di poter "correre" anche alla Camera potrebbe convincere ulteriormente il Governo (mentre si dovrebbe puntare all'effetto contrario) che la strada migliore è, ancora, il decreto-legge.

Un'ultima, rapidissima, notazione. Una ulteriore linea di tendenza da registrare è l'avvicinamento tra i due regolamenti. Una buona cosa, soprattutto per alcuni snodi procedurali [lo si è già detto con riferimento al disegno di legge a data certa, ma pensiamo anche al differente regime, fino al 2017, del computo degli astenuti, sulle cui ragioni storiche v. però le interessanti riflessioni di A. CARBONI, M. MEGALOTTI, *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*, in *Federalismi.it*, 1/2018].

Ma non parlerei di un obbligo. Le ultime battute della sent. n. 35 del 2017, che si riferiva esplicitamente alle sole leggi elettorali – per il rischio del prodursi di maggioranze politiche difformi – non andrebbero in questa prospettiva caricate di ulteriore significato. Le Camere restano autonome ed è da mettere dunque in conto che tratteggino in modo diverso le proprie regole interne. Una progressiva omogeneizzazione delle due discipline, d'altra parte, è sì auspicabile, ma metterebbe ancora più a nudo l'inutilità dell'assetto bicamerale che perseveriamo a tenerci.

III Domanda

Credo sia un dato evidente che la figura del Presidente del Consiglio si stia sempre più discostando dall'immagine (per vero già di discutibile aderenza alla realtà quando fu fatta propria dalla Corte costituzionale) di un *primus inter pares* (sent. n. 262 del 2009). Si tratta di un processo di "affermazione" progressivo, sebbene soggetto a discontinuità, perché di volta in volta decisivamente condizionato dai cangianti rapporti di forza interni alle coalizioni di governo.

Senza dubbio questa tendenza ha però trovato nella definizione delle modalità di gestione del PNRR un indubbio fattore di accelerazione. Per la definizione degli investimenti e delle riforme da approntare, sia il decreto-legge n. 77 del 2021, sia il successivo decreto-legge n. 13 del 2023 hanno infatti delineato una *governance* sbilanciata sulla Presidenza del Consiglio. A questa tendenza all'"accentramento" relativa ai rapporti interni al Governo, si è poi accompagnata una delimitazione dei margini di intervento del Parlamento in sede attuativa [per una ricostruzione e una

critica v. A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2022, 725 ss.]. Le Camere, pure investite della possibilità di approvare atti di indirizzo in fase di monitoraggio, non sono di certo state "protagoniste" nella costruzione delle singole riforme ordinamentali da mettere a punto, una rilevante parte delle quali è immancabilmente transitata per decreti-legge.

Venendo ad oggi, e a un'altra delle domande: la preoccupazione per il ruolo sempre più defilato del Parlamento dovrebbe essere preoccupazione di tutti. Ci si chiede, infatti, se tutto questo abbia rafforzato la posizione del Presidente del Consiglio "*e della maggioranza parlamentare*". Ebbene, su questo specifico punto qualche dubbio viene. Molto spesso ci preoccupiamo, e giustamente, dell'esiguo spazio lasciato alle opposizioni da queste ormai routinarie modalità di produzione del diritto. Ma è significativo che la dottrina abbia iniziato ad osservare che in questo modo si incide anche sulle prerogative della stessa maggioranza parlamentare [proprio in questo senso, v. le interessanti riflessioni di F. BIONDI, *Maggioranza e opposizione nelle dinamiche parlamentari*. Intervento al convegno "La riforma del regolamento della Camera e lo stato dei regolamenti parlamentari alla vigilia della XX legislatura", 15 giugno 2026, https://www.radioradicale.it/scheda/791873/la-riforma-del-regolamento-della-camera-e-lo-stato-dei-regolamenti-parlamentari-alla, per la quale così in particolare sarebbe quando, come è stato nel caso del c.d. "decreto-sicurezza", il Governo arrivi addirittura a "sottrarre" al Parlamento un testo già oggetto di un disegno di legge in fase di esame, per farne materia di un d.l.].

Aggiungo una suggestione, la cui concreta rilevanza andrebbe però verificata con un grado di analisi ulteriore. Vero che in sede di conversione dei d.l. il Parlamento in qualche modo incide sui testi originari, ma segnalerei che secondo il Rapporto sulla legislazione 2024-2025 questo potere trasformativo del Parlamento si traduce più in una integrazione che in modifiche del contenuto iniziale del provvedimento. Anche questo potrebbe in qualche modo segnalare la scarsa capacità (degli stessi gruppi di maggioranza) di correggere nei contenuti le scelte normative fatte a monte dal Governo.

D'altra parte, bisogna ricordare che la maggioranza parlamentare, nonostante il rapporto di continuità che la lega, e che è bene che la leghi, al Governo, «non è mai il mero riflesso della volontà [di quest'ultimo]» [A. MORRONE, *Rovesciare la Costituzione performativa. "Sicurezza" in cambio di libertà*, in risposta alla Lettera AIC "Il decreto-legge sicurezza", n. 4/2025, per il quale, invece, «taluno risolve la fusione tra la maggioranza parlamentare e il governo in un atteggiamento di servile genuflessione della prima verso il secondo»]. Senza con questo voler scivolare in ricostruzioni schematiche e artificiose, bisognerebbe in qualche misura recuperare, allora, una prospettiva che guardi al «valore delle norme costituzionali sulle fonti come garanzia della separazione dei poteri e, quindi, della distinzione dei ruoli tra Governo e Parlamento» [G. RIVOSECCHI, *I poteri normativi del Governo al tempo dell'emergenza: quando l'eccezione diventa la regola*, in *Diritto costituzionale*, 1/2024, 95].

Un'ultima considerazione sulla legge elettorale. Lo stimolo è a ragionare sull'impatto che le scelte del legislatore sulle regole costitutive del rapporto di rappresentanza stanno avendo, e potranno avere, sul carattere democratico-plurale del parlamentarismo.
Impossibile ovviamente affrontare il tema in poche battute. Ci si limiterà allora ad alcune considerazioni di taglio generale, senza analizzare i contenuti della nuova legge elettorale appena licenziata dal Parlamento e senza entrare nel dibattito attorno alla loro compatibilità a Costituzione, optandosi qui per un altro tipo di ragionamento.
La prima considerazione che farei è, in generale, che credo sia un bene per la democrazia (e il pluralismo del quale si nutre) che le leggi elettorali stimolino la costituzione di due "poli opposti", e che sia presentata agli elettori, date tutte le conseguenze di un simile assetto, una offerta elettorale che metta in chiaro le alternative. Con la precisazione che a dover essere chiaramente rappresentata davanti agli elettori è la divaricazione dei programmi, mentre una campagna appiattita sulla alternativa tra *leader* svilisce il senso del voto. Non credo che ad essere responsabile di ciò sia l'indicazione nel programma della persona proposta all'incarico di Presidente del Consiglio, ma sbaglierebbero i partiti ad attribuire a questo adempimento un simile significato.
La seconda: pur condividendo l'obiettivo di fondo (presentare agli elettori un'offerta politica chiaramente bipolare che possa tradursi in stabilità di azione della coalizione premiata alle urne) viene da dubitare che la via migliore sia la previsione di un premio di maggioranza, perché abbiamo già visto, quando è stato all'opera, che non dà garanzia di solidità delle alleanze che se ne avvantaggiano. Da questo punto di vista penso invece che si dovrebbe lavorare sui collegi nominali, maggiormente responsabilizzanti; e che si sarebbero semmai dovuti aumentare, non eliminare, anche a costo di andare incontro al temutissimo "pareggio". La terza: al di là di quel che si pensa di questa nuova legge, non è comunque un bene che si sia deciso di rimettere nuovamente mano, e in modo così radicale, alla regola elettorale. L'idea del "pareggio" spaventa, ma dovrebbe spaventare di più la disaffezione al voto, vera voragine democratica dei nostri tempi. Un elettorato fedele alla pratica del voto è anzitutto un elettorato che ha *abitudini* nella pratica del voto. Continuare a cambiare il sistema elettorale, oltre a ingenerare la sensazione che il Parlamento si affatichi in autoreferenziali tecnicismi, significa anche questo: non lasciare alla regola il tempo di diventare abitudine.

NICOLA LUPO

I Domanda

Una drastica riduzione dei parlamentari, se non accompagnata da altre adeguate e conseguenti misure riformatrici, non è in grado, da sola, di incidere positivamente sul ruolo del Parlamento. Il peso di quest'ultimo non può e non deve misurarsi in termini di efficienza e tanto meno di produttività: se valutato sulla base soltanto di questi parametri, il Parlamento risulta un'istituzione inevitabilmente perdente, ove paragonata

a qualsiasi altra [cfr. ora specificamente F. FABRIZZI, *I tempi adeguati del Parlamento*, in F. FABRIZZI, F. SAVERA (a cura di), *La democrazia lenta. Il fattore tempo nella decisione parlamentare*, Torino, 2026, 9-46]. È decisiva invece la capacità di rappresentare il pluralismo sociale e di coinvolgerlo/integrarlo efficacemente nei processi decisionali, in attuazione/inveramento della Costituzione. Una capacità rispetto alla quale l'efficienza è un mezzo, un mezzo sicuramente importante, ma non un fine in sé.

La riduzione dei parlamentari poteva essere – e può forse ancora rappresentare – un presupposto per procedere a un ripensamento complessivo del ruolo del Parlamento nel sistema istituzionale, in modo da invertire un *trend* che ne ha visto gradualmente compresse le funzioni più significative, negli ultimi decenni [in questa chiave, ci si era a suo tempo espressi a favore; N. LUPO, *Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, in *Rivistailmulino.it*, 14 ottobre 2019]. Purtroppo, non è la prima volta che le revisioni costituzionali – specie se approvate in esito ad un referendum ex art. 138 Cost., inevitabilmente divisivo, anche quando l'esito risulta essere netto, come in questo caso – restano prive di una vera e coerente attuazione e finiscono così per essere vanificate nei loro intenti di fondo.

In estrema sintesi, potrebbe dirsi che nella lunga transizione italiana, a seguito dell'adozione di leggi elettorali con elementi maggioritari, si è superata la stagione della "centralità del Parlamento", che aveva raggiunto la sua acme negli anni Settanta. Con questo superamento, il Parlamento non solo ha perso funzioni esercitate a supplenza e a compensazione di un sistema politico bloccato (come alcune funzioni di gestione e lo stesso dominio sulla determinazione dei tempi e modi della produzione legislativa), ma ha visto progressivamente ridursi, in maniera ormai senz'altro eccessiva, la sua compartecipazione alla funzione legislativa. E, soprattutto, è andato abbandonando pure funzioni essenziali all'equilibrio complessivo del sistema costituzionale, tra cui spicca quella spesso etichettata come di "garanzia costituzionale": volta cioè a individuare e a tutelare gli "interessi permanenti" del sistema costituzionale, nonché a garantire l'effettivo funzionamento della forma di governo parlamentare [G. FERRARA, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano, 1965, 248 ss.]; ovvero, secondo una definizione alternativa, ma largamente convergente, a "salvaguardare le condizioni di normalità costituzionale nel funzionamento dello stato" [A. MANZELLA, *Il parlamento*, I ed., Bologna, 1977, 341 ss.].

Ebbene, l'impressione – che dovrà evidentemente essere corroborata da studi più accurati, basati su idonei elementi quantitativi e qualitativi – è che la XIX legislatura abbia purtroppo confermato questo assunto: i lavori parlamentari si sono sì decisamente abbreviati grazie alla riduzione dei parlamentari, ma questo non ha in alcun modo coinciso con un recupero di ruolo di Camera e Senato nel sistema istituzionale. Anzi, sono proseguiti e si sono aggravati quei pericolosi *trend* volti a depotenziare il ruolo delle Camere, così accrescendo ulteriormente il predominio del Governo – ma lasciandolo al tempo stesso più esposto e più debole nei confronti degli interessi e dei poteri di veto – e affidando pressoché per intero la funzione di garanzia costituzionale ad altri organi costituzionali. Penso ovviamente al Presidente della Repubblica, ma

anche alla Corte costituzionale e allo stesso corpo elettorale (in particolare, in occasione del referendum costituzionale svoltosi sulla tentata revisione del Consiglio superiore della magistratura), tutti sovraesposti e sovrasollecitati nei numerosi casi in cui il perseguimento degli interessi permanenti e dei valori di fondo del sistema costituzionale finiscono per essere collocati ai margini nelle logiche perseguite dal legislatore (un legislatore qui inteso in tutte le sue forme, dal decreto-legge fino alla legge di revisione costituzionale).

Un'ultima considerazione, espressa in forma dubitativa. Siamo così sicuri che l'accresciuta stabilità del Governo e in particolare l'aver avuto, per la prima volta in epoca repubblicana, un "governo di legislatura" siano accadimenti del tutto indipendenti dall'avvenuta riduzione dei parlamentari? La risposta non spetta tanto a noi giuristi darla, ma soprattutto ai sociologi e ai politologi: si può intanto supporre, però, che la riduzione dei parlamentari abbia diminuito e indebolito quelle spinte alla discontinuità della compagine governativa che tradizionalmente provenivano dagli – o comunque trovavano eco negli – stessi parlamentari di maggioranza (o in quelli appartenenti a forze politiche ad essa contigue), spesso desiderosi di entrare a far parte del (successivo) Governo. Certo, con ogni probabilità non è stato questo il fattore determinante della inedita stabilità di governo che nella XIX legislatura si è sperimentata, ma il dubbio che questo elemento istituzionale vi abbia in qualche modo contribuito mi pare sia lecito porselo.

II Domanda

Tenderei a dare una risposta negativa a quest'ultimo interrogativo: le riforme regolamentari, nel loro insieme, sono fattori che hanno cercato, all'opposto, di riequilibrare i rapporti tra Parlamento e Governo e tra maggioranza e opposizione, adeguandoli ai mutamenti intervenuti a livello costituzionale, a partire dalla riduzione dei parlamentari, nella legislazione elettorale e nella prassi. Esemplificative in tal senso possono considerarsi le misure contro il "transfughismo" e volte a riconoscere un più definito "statuto dell'opposizione", richiamate nel quesito: pur seguendo vie non sempre coincidenti – e anche per questa ragione conseguendo risultati inferiori alle aspettative – anch'esse hanno probabilmente dato un qualche minimo contributo alla stabilità del Governo e della sua maggioranza, e hanno offerto alcuni spazi in più, se non altro in termini di visibilità politica, alle opposizioni.

Certo, si è trattato di un percorso faticoso e caratterizzato da numerose e rilevanti asimmetrie, qualche volta nelle filosofie di fondo (si pensi soprattutto alla disciplina dei gruppi parlamentari), ma senz'altro nei tempi di intervento: per ben due legislature, la Camera ha visto fallire altrettanti tentativi di riforma del suo regolamento, intrapresi dai presidenti Boldrini e Fico, mentre il Senato aveva approvato, al termine di ciascuna legislatura, interventi di riforma assai significativi, sulla spinta dei presidenti Grasso e Alberti Casellati.

Non va dimenticato che in entrambi i rami del Parlamento la "grande regola" seguita sul piano del metodo di lavoro è stata quella di adottare i soli interventi sui quali

si potesse raggiungere un accordo unanime (o quasi unanime) tra i gruppi [cfr. da ultimo la *Premessa* del Presidente della Camera Fontana a *Le riforme del Regolamento della Camera dei deputati della XIX legislatura. Il testo del Regolamento in vigore e i lavori preparatori*, Camera dei deputati, Roma, 2026, V s.]: interpretandosi così in senso forte il *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera richiesto com'è noto dall'art. 64, primo comma, Cost. Con ciò stesso eludendosi, però, gli interventi più incisivi, quelli più sistematici e innovativi, destinati per definizione a stravolere gli equilibri in essere (anche ove comunemente ritenuti indispensabili, come nel caso del riordino delle commissioni bicamerali), e consentendosi i soli interventi specifici purché, nel complesso, apparissero "a somma zero", in quanto internamente bilanciati.

Si spiega forse pure in questo modo, al fine di avvalersi del rawlsiano "velo d'ignoranza" [su cui cfr., ad esempio, S. MAFFETTONE, *Introduzione a Rawls*, Roma-Bari, 2010, spec. 25 s.], la scelta di adottare riforme regolamentari destinate ad entrare in vigore solo nella legislatura successiva. Una scelta che appare evidentemente naturale allorquando l'approvazione avviene sul finire della legislatura (come è accaduto in Senato nel dicembre 2017), quando non addirittura a legislatura già conclusa (com'è successo, sempre in Senato, nel luglio 2022). Mentre essa pare più discutibile, e comunque più innovativa, laddove l'adozione della riforma regolamentare abbia luogo nella fase iniziale della legislatura (secondo quel che ha avuto luogo, alla Camera, per molte delle modifiche approvate nel novembre 2022).

È vero che è ormai pacifico che i regolamenti parlamentari rappresentano "fonti dell'ordinamento giuridico generale" (come afferma la sentenza n. 120 del 2014) e non "norme interne" mediante i quali i membri del collegio auto-regolano i loro poteri di "supremazia speciale", come invece si era sostenuto in passato, sulla scia della lettura proposta da Santi Romano [cfr. i contributi di A. CARDONE, R. IBRIDO e N. LUPO, in *Antologia di Diritto Pubblico*, 1/2023]. E dunque nel nostro ordinamento non è assolutamente richiesto, all'inizio di ogni legislatura, di ri-adottare il regolamento (così come tuttora accade, ad esempio, nella House of Representatives degli Stati Uniti). Tuttavia, non si può neppure negare, in capo ai nuovi componenti dell'assemblea che uscirà dalle prossime elezioni, il diritto a intervenire ulteriormente sul "loro" regolamento – pur entrato in vigore, nella nuova versione, da pochi giorni – specie al fine di adattarlo alle contingenze politiche che la nuova composizione delle Camere renda particolarmente pressanti.

Ad ogni modo, al di là di questa ipotesi, che a me pare comunque piuttosto remota, si può osservare, in concreto e con il senno del poi, che il posticipo alla legislatura successiva del primo micro-pacchetto di riforme del regolamento della Camera [su cui L. CIAURRO, *2022: Odissea nelle modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2022, 483-563] è valso a sbloccare una situazione di stallo, che si era trascinata da oltre due legislature, e che risultava per più versi insostenibile. Un merito non piccolo, in fin dei conti, visto che il processo di riforma, articolato in tre pacchetti, secondo il metodo degli interventi puntuali e man mano

sempre più ambiziosi, ha complessivamente prodotto esiti che non paiono affatto trascurabili.

Non credo sia questa la sede per esprimere una valutazione compiuta sugli interventi di riforma regolamentare [per primi commenti cfr. lo speciale su *Osservatorio sulle fonti*, 1/2026, e L. BARTOLUCCI, *Il "terzo pacchetto" di modifiche al regolamento della Camera: una riforma ampia e complessivamente equilibrata*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2026, 7-54], che comunque potrà avvenire solo nella prossima legislatura, anche alla luce delle loro prime applicazioni. Si può però auspicare che il processo di riforma non termini qui, e prosegua, a ritmi serrati, anche nella XX legislatura, possibilmente sviluppandosi nella direzione – già percorsa, con coerenza e solo con poche eccezioni, dal 2017 ad oggi – di una progressiva armonizzazione tra i due rami del Parlamento.

III Domanda

L'esperienza del PNRR e del nuovo metodo di governo "euro-nazionale" che con esso si è sperimentato credo abbia fatto percepire a tutti quanto la forma di governo italiana e quella europea siano strettamente intrecciate, e quali effetti abbiano prodotto le dinamiche europee sui mutevoli equilibri della forma di governo italiana: tra questi, il rafforzamento della Presidenza del Consiglio è probabilmente il più evidente.

È al Presidente del Consiglio, in quanto componente del Consiglio europeo, che compete *in primis* di individuare, rappresentare e negoziare l'interesse nazionale in sede europea. A tal fine, sono quanto mai essenziali e acquistano nuovo vigore quelle funzioni di coordinamento e di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico del Governo che gli sono state attribuite dall'art. 95 Cost. e che sono state variamente esercitate nel corso della storia repubblicana [cfr. A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, Politica, Istituzioni*, Tomo II, Roma-Bari, 2022, 1159-1198; nonché, volendo, N. LUPO, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, ivi, 1731-1752].

Nella *governance* del PNRR questo ruolo di coordinamento in capo al Presidente del Consiglio è stato riconosciuto ed esercitato in concreto, sia a livello politico sia a livello tecnico. Ciò è accaduto in forme diverse prima con il Governo Draghi, nel quale l'asse tra il Presidente del Consiglio e il Ministro dell'economia era talmente saldo che in origine la struttura di contatto con la Commissione europea era stata curiosamente individuata nella Ragioneria generale dello Stato. Con il Governo Meloni, questa stortura è stata corretta e il punto di contatto è stato individuato nella struttura pluri-dipartimentale di un super-Ministro senza portafoglio incaricato di seguire gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione. Un'operazione che ha avuto successo, come attestano la sostanziale continuità registratasi quanto all'attuazione del PNRR italiano e altresì, sul piano delle vicende personali, la nomina del Ministro Fitto, che aveva appunto ricoperto tale ruolo-chiave, a vicepresidente della seconda Commissione von der Leyen.

Sul piano delle dinamiche legislative, il fatto di disporre di un piano pluriennale composto da riforme e investimenti non ha portato, come pure inizialmente e forse un po' ingenuamente avevo auspicato, a una programmazione anche dell'attività di produzione legislativa. Al contrario, come alcuni avevano anticipato [ricostruisce la questione L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, 2024, spec. 239 s.], le *milestone* e i *target* del PNRR hanno creato periodicamente nuove urgenze che hanno richiesto una serie di "decreti-legge PNRR" a cadenza semestrale, normalmente adottati circa due mesi e mezzo prima del termine previsto per la relativa richiesta di pagamento. Lo strumento del decreto-legge, con gli emendamenti inseriti nella relativa legge di conversione, si è inoltre prestato particolarmente bene a includere i frutti del continuo dialogo bilaterale tra il Governo italiano e la Commissione, sviluppatosi anche successivamente all'emanazione del decreto-legge, e a tradurli iper-tempestivamente in norme giuridiche.

In questo dialogo bilaterale, che costituisce il cuore del metodo di governo "euro-nazionale" [N. LUPO, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo "metodo di governo" delineato dal Next Generation EU*, in *Diritto e società*, 3/2025, 557-579], il Parlamento fatica non poco ad inserirsi, inevitabilmente. Certo, ha contribuito a delineare le caratteristiche di fondo del PNRR e ha poi periodicamente sentito i Ministri responsabili sullo stato di attuazione del Piano, anche sulla base delle apposite relazioni inviate semestralmente dal Governo [cfr. ora A. ACIERNO, *La forma di governo parlamentare nella dimensione europea. Gli effetti istituzionali del PNRR*, Napoli, 2026, spec. 344 s.]. Tuttavia, da un lato non è parso in grado non solo di incidere, ma nemmeno di seguire da vicino il dialogo bilaterale tra il Governo e la Commissione europea sull'implementazione e sulla revisione del PNRR; dall'altro, soltanto di rado è riuscito a staccarsi da una logica contingente e spesso strumentale, come invece sarebbe necessario in modo da contribuire attivamente alla definizione delle priorità di medio e lungo periodo all'interno di un Piano che resta per buona parte "nazionale" nei suoi contenuti. Queste ultime, quindi, sono state perlopiù fissate in sedi endogovernative e senza alcun confronto nell'opinione pubblica o, almeno in forma trasparente, tra le forze politiche e sociali o ancora tra le diverse realtà territoriali.

Infine, le frequenti e incisive revisioni del PNRR intervenute dal 2023 in avanti hanno accentuato entrambi i fenomeni appena ricordati: sia la moltiplicazione delle urgenze normative, e quindi dei decreti-legge diretti a fronteggiarle; sia l'emarginazione del Parlamento e degli enti territoriali dal dialogo bilaterale tra il Governo e la Commissione europea, diventato cruciale non solo per l'implementazione del Piano, ma anche per la sua continua riscrittura, con la cancellazione e l'inserimento di riforme e investimenti.

IV Domanda

È evidente che la già ricordata connessione tra la forma di governo italiana e quella europea, e ovviamente tra i relativi indirizzi politici [cfr. ora S. SILEONI, *L'indirizzo politico tra Unione Europea e Italia: Profili di diritto costituzionale*, Napoli,

2026, spec. 323 s.], comporta la necessità di ripensare, spesso in profondità, tutte le funzioni del Parlamento. Più che di "efficientamento" dei processi decisionali – parola che non amo, anche se è purtroppo ormai invalsa pure nella legislazione, e concetto che, come già accennato nella risposta al primo quesito, va usato con parsimonia e attenzione laddove lo si applichi alle istituzioni rappresentative – parlerei dell'esigenza di adeguare i tempi e i modi dei procedimenti parlamentari alla nostra forma di Stato, che, come da più parti si è osservato, è quella di "Stato comunitario" [A. MANZELLA, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2003, 273-294, spec. 286 s., ora in ID., *Passaggi costituzionali*, Bologna, 2023, 337 s.]; o, se si preferisce, di "Stato membro" dell'Unione europea [C. BICKERTON, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford, 2012, spec. 51 s., ora tradotto in italiano per Rubbettino; e, sulla sua scia, A. ARCURI, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, Bologna, 2024, 265 s.].

Una delle caratteristiche di questa forma di Stato consiste nel fatto che le principali decisioni di indirizzo politico nazionale si inseriscono nel quadro di mega-procedimenti euro-nazionali, i cui tempi e modi sono stabiliti anzitutto da norme dell'Unione europea, alle quali la disciplina nazionale deve perciò uniformarsi. Dal punto di vista dell'ordinamento italiano, questo comporta la necessità di adeguare la disciplina procedurale interna, in modo da definire il modo migliore di inserirsi in questi procedimenti: sia al fine di assicurare decisioni tempestive ma sufficientemente istruite e, quando possibile, adeguatamente condivise; sia al fine di accrescere l'incisività delle posizioni sostenute dall'Italia nel corso del loro sviluppo (incisività che aumenta ove tali decisioni siano, appunto, tempestive, istruite e condivise).

Chiamato a rispondere a questa necessità, l'ordinamento italiano in più occasioni ha preferito rinviare l'adeguamento delle fonti scritte, sia a livello legislativo sia a livello di regolamenti parlamentari, e ha utilizzato piuttosto, in attesa dell'approvazione di leggi e regolamenti parlamentari, procedure sperimentali o provvisorie, definite con circolari dei Presidenti di Assemblea, o in Giunta per il regolamento, o con risoluzioni approvate dalle Commissioni bilancio. Si tratta di un'opzione che, ove percorsa, presenta alcuni vantaggi, in termini anzitutto di flessibilità e di pronta risposta a dinamiche europee in costante trasformazione (in particolare, consentendo così di considerare adeguatamente gli atti di *soft law* che in genere fanno seguito alle disposizioni normative vere e proprie, al fine di chiarire le linee di condotta che le istituzioni europee intendono effettivamente tenere), ma, allo stesso tempo, una serie di controindicazioni: tra cui una maggiore difficoltà a comprendere tali procedure da parte dell'opinione pubblica e di molti degli stessi parlamentari; e altresì il rischio di sminuirne l'impatto e il significato costituzionale.

Gli esempi potrebbero essere molteplici, e qui si possono richiamare solo le due procedure cui si fa riferimento nel quesito.

Anzitutto, le procedure per l'esercizio dei "poteri europei" dei parlamenti nazionali, previsti come è noto dal Trattato di Lisbona (in particolare, riassunti dall'art. 12 TUE). Qui, l'adeguamento legislativo ha tardato qualche anno ed è avvenuto con la legge n. 234 del 2012, e le sue successive modifiche, mentre i regolamenti parlamentari

sono intervenuti con notevole ritardo (essendosi appunto proceduto, a lungo, con una circolare del Presidente del Senato e con due delibere della Giunta per il regolamento della Camera). Nella XIX legislatura, tali procedure si sono maggiormente consolidate, grazie alla più diffusa consapevolezza, tra i parlamentari, del rilievo delle politiche europee, ma anche per effetto della parziale codificazione di tali procedure nei regolamenti: lo dimostrano, tra l'altro, il peso politico e mediatico delle comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio a Camera e Senato alla vigilia dei Consigli europei, e dei dibattiti che vi fanno seguito; ma anche le statistiche relative all'attività europea svolta in questa legislatura, che ha registrato, specie alla Camera, un deciso incremento sia sul piano quantitativo, sia su quello qualitativo [A. ESPOSITO, *Il ruolo della Camera dei deputati nella formazione delle politiche dell'UE. Un bilancio 15 anni dopo l'entrata in vigore dell'Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2025, 95-148). Certo, margini di miglioramento e di affinamento tuttora esistono, e la stessa modifica del regolamento della Camera del febbraio 2026 ha finalizzato solo in parte le proposte che erano state condivise in seno alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea [A.C., XIX legislatura, doc. II, n. 8, presentato il 6 marzo 2024].

Analogamente, alla riforma del Patto di stabilità e crescita entrata in vigore nell'aprile 2024 non ha ancora corrisposto nessuna innovazione nel diritto interno. Una volta – correttamente – esclusa la necessità di una revisione costituzionale, anche grazie alla flessibilità consentita dal rinvio mobile di cui all'art. 97, primo comma, Cost., come introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 [N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2024, 170-183], si sarebbe dovuta prontamente percorrere la via dell'adeguamento tanto delle disposizioni contenute nella legge organica o rinforzata, rivedendo in profondità la legge n. 243 del 2012, quanto di quelle sulle procedure e i documenti contabili, emendando la legge n. 196 del 2009; ovviamente accompagnando entrambe con una riforma delle corrispondenti norme dei regolamenti di Camera e Senato [cfr. L. BARTOLUCCI, *Una nuova forma di «auto-vincolo» all'esame del Parlamento: il «Piano strutturale di bilancio di medio termine»*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2025, 97-127].

Purtroppo, nulla di tutto questo è fin qui (ancora) accaduto e il gruppo di lavoro allo scopo costituito all'inizio del 2025 dalle due Commissioni bilancio, con la partecipazione attiva del Governo e delle altre istituzioni coinvolte nelle procedure di bilancio (Banca d'Italia, Corte dei conti, Ufficio Parlamentare di Bilancio, ISTAT), non ha ancora concluso la sua attività. Si sta perciò procedendo, di volta in volta, mediante l'approvazione di apposite risoluzioni, nelle quali si definiscono i contenuti dei documenti programmatici e, in premessa, le regole da seguire ogni anno, in deroga alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari [per la sessione di bilancio svoltasi nel 2025, si vedano, ad esempio, le risoluzioni 7-00289 e 7-00020, a prima firma, rispettivamente, dell'on. Lucaselli e del sen. Liris, approvate dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato il 1° e il 2 aprile 2025].

Per il resto, in assenza di procedure ben precise, il coinvolgimento delle Camere su scelte strategiche di politica economica, nell'ambito dei maxi-procedimenti euro-

nazionali, è perciò sostanzialmente rimessa alla buona volontà del Governo: il quale può decidere *sua sponte* di chiedere un voto parlamentare (com'è accaduto il 5 agosto 2026, quando il Ministro dell'economia Giorgetti ha reso comunicazioni alla Camera e al Senato in merito all'avvio della procedura di attivazione delle clausole di salvaguardia previste dagli artt. 25 e 26 del Regolamento (UE) 2024/1263, ottenendo il voto favorevole sulle risoluzioni di maggioranza, nel senso di chiedere una flessibilità di bilancio pari allo 0,6% del PIL per l'energia e allo 0,9% del PIL per la difesa), ferma restando la necessità di sottoporre poi alle Camere l'autorizzazione, a maggioranza assoluta dei componenti, al relativo scostamento di bilancio; ovvero, all'opposto, di posticipare o persino di pretermettere ogni passaggio parlamentare laddove non si trovi un accordo tra le forze politiche che compongono la sua maggioranza. Come ad esempio è accaduto, nell'estate 2026, relativamente alla decisione sul se aderire e, soprattutto, su quante risorse utilizzare nell'ambito del programma SAFE, procrastinata ben oltre il termine originariamente indicato in sede europea, ossia fine novembre 2025 e poi adottata senza alcun passaggio parlamentare (salvo un assai generico cenno nella citata risoluzione del 5 agosto 2026).

La situazione di stallo sulla disciplina delle procedure di finanza pubblica è stata riconosciuta dalla stessa Giunta per il regolamento della Camera. Nella relazione che ha accompagnato la proposta di riforma del regolamento del febbraio 2026, la Giunta ha specificato che la Camera ha preferito attendere l'approvazione della nuova legislazione di bilancio, e in particolare della legge *organica* o *rinforzata* attuativa dell'art. 81.6 Cost., volta ad adeguarla al nuovo Patto di stabilità e crescita, come riformato nell'aprile 2024; e che solo successivamente si interverrà con norme regolamentari, auspicabilmente con tempestività e sulla base di uno stretto coordinamento tra Camera e Senato. L'effetto – invero piuttosto curioso – è che nel *corpus* del regolamento della Camera compaiono tuttora i riferimenti alla legge finanziaria (sostituita dalla legge di stabilità nel periodo 2010-2015; e poi venuta del tutto meno, perché incorporata all'interno della legge di bilancio a partire dal 2016) e al Documento di programmazione economico-finanziaria (anch'esso ormai da tempo superato).

Tuttavia, a stare alle dichiarazioni rese dal Ministro Giorgetti nell'occasione prima ricordata, il 5 agosto 2026, questa situazione di stallo sembra destinata a protrarsi ancora per un po', avendo egli prospettato, una volta adottata la raccomandazione del Consiglio dell'Unione sulle clausole di salvaguardia, di ricorrere in via analogica "alla procedura prevista dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, al fine di poter dar conto del *quantum* delle clausole utilizzate e degli interventi ai quali le relative risorse saranno destinate, cioè il cosiddetto scostamento di bilancio". E ciò, ovviamente, "anche nelle more dell'aggiornamento della disciplina contabile nazionale alla nuova *governance* economica europea". Un aggiornamento che ci si augura possa verificarsi entro il termine della XIX legislatura, magari approfittando dei suoi ultimi giorni (come accadde anche, a suo tempo, per la legge "organica" n. 243 del 2012, approvata, nell'arco di meno di un mese complessivo, appunto alla vigilia dello scioglimento).

FABIO PACINI

V Domanda

La questione delle regole richiede qualche considerazione preliminare circa i modi nei quali l'intelligenza artificiale può inserirsi nei lavori parlamentari. Le direttrici della disciplina dipendono infatti dagli impieghi degli strumenti e dalle architetture attraverso cui essi operano, la cui valutazione presuppone, a sua volta, una conoscenza sufficientemente precisa del lavoro interno alle Camere.

Nel 2022, nell'esaminare le tecniche dell'informazione e della comunicazione in Parlamento, s'individuava nella mancanza di coordinamento tra le diverse attività interne la principale debolezza delle esperienze considerate. Gli strumenti dell'epoca trovavano infatti applicazione in segmenti separati dell'attività parlamentare, secondo una frammentazione che rinviava ad un problema più profondo: la necessità di una previa modellizzazione dei processi di lavoro. La (nota) polifunzionalità dei procedimenti parlamentari non consente, del resto, d'importare meccanicamente schemi elaborati per organizzazioni diverse; si richiedeva quindi alle Camere uno sforzo di «autocomprensione», affinché l'apertura a strumenti nuovi divenisse un'occasione di riflessione sulle funzioni parlamentari stesse [F. PACINI, *Parlamento e tecniche dell'informazione e della comunicazione. Profili di contrapposizione e d'integrazione nell'esperienza italiana*, Pisa, 2022, 153 ss.].

A quattro anni di distanza, gli sviluppi sembrano confermare tali considerazioni e – in particolare – il nesso tra autocomprensione e modellizzazione. Modellizzare, in questo caso, significa ricostruire lo svolgimento di un procedimento, individuare i soggetti e i documenti che v'intervengono, evidenziando al contempo i margini di discrezionalità e di valutazione, segnatamente politica. Una "mappatura" che, è il caso di ricordarlo, attiene a qualunque organizzazione che intenda automatizzare anche solo in parte i processi interni che le pertengono.

Ora, la generale conoscibilità del Parlamento attraverso i suoi atti e le sue procedure costituisce un carattere essenziale dell'istituzione; alle Camere occorre però – oggi più che mai – anche una franca rappresentazione interna sufficientemente precisa perché l'intelligenza artificiale possa assisterne lo svolgimento senza il rischio di alterarne silenziosamente le finalità e le garanzie. Questa esigenza trova, del resto, riscontro nelle interessanti *Guidelines for AI in parliaments* dell'Unione interparlamentare (Inter-Parliamentary Union, IPU), che richiedono proprio di analizzare i flussi di lavoro, le basi di dati ed il percorso delle decisioni per individuare i punti nei quali l'integrazione tecnologica risulti compatibile con le regole parlamentari [IPU, *Guidelines for AI in parliaments*, 2024, 163 s.].

Così impostata la questione, è possibile valutare anche l'articolazione del contesto attuale. Le sperimentazioni e le prime applicazioni in corso si estendono dalla consultazione in linguaggio naturale della documentazione istruttoria all'assistenza nella redazione e nell'ordinamento degli emendamenti, fino all'analisi della produzione legislativa e – in prospettiva – alla consultazione delle informazioni parlamentari da

parte dei cittadini. Considerate nel loro insieme, esse restituiscono tuttavia un quadro ancora organizzato per singole funzioni; il rischio è che la specializzazione degli strumenti, comprensibile nella fase di avvio, lasci agli uffici ed agli utenti il compito di ricomporne con fatica gli esiti lungo i diversi procedimenti, componendo un quadro frastagliato e privo di un disegno complessivo.

Ovviamente, la mappatura delle operazioni endoparlamentari deve distinguere rigorosamente gli aspetti amministrativi e di studio da quelli direttamente connessi alle funzioni costituzionali: le cautele qui presentate si riferiscono essenzialmente ai secondi, per quanto i primi abbiano un'innegabile influenza su tutto il contesto.

Certo, ogni sforzo di modellizzazione implica una componente di semplificazione rispetto alla complessità del reale; non è questa la sede per approfondire, ma il punto è che, mentre l'evoluzione tecnica procede comunque, se il modello non viene studiato e dichiarato sarà la struttura stessa della soluzione tecnica adottata a definirlo, surrettiziamente.

In ogni caso, come si è detto poc'anzi, non sarebbe proficuo che questo sforzo di autocomprensione sfociasse in una pletora di soluzioni scarsamente coordinate fra loro. Più promettente – ed in linea con l'evoluzione tecnica – appare semmai il ricorso ad un unico ambiente d'uso capace di assistere l'utente in compiti diversi, naturalmente governato dall'istituzione. Su questa base dovrebbero poi operare agenti specializzati, configurabili di volta in volta secondo il compito: la modellizzazione dei procedimenti non richiede infatti di associare a ciascun procedimento un agente definito una volta per tutte. Non s'intende, quindi, una semplice interfaccia che si limiti a rinviare alle diverse applicazioni. Un simile assetto può piuttosto integrare strumenti distinti, anche attraverso protocolli aperti come il Model Context Protocol (MCP), che consentono ai sistemi di IA di accedere a strumenti e fonti di dati diverse. L'unità della piattaforma resta compatibile con la specificità delle attività: quelle rette da criteri formali possono continuare ad esigere componenti basate su regole, integrate con i modelli linguistici in un'architettura ibrida che comprenda la verifica umana. Le diverse funzioni possono così essere assistite entro la medesima infrastruttura, senza frammentare il lavoro.

Ad esempio, in entrambe le Camere il sistema per ordinare ed individuare le similarità tra emendamenti opera su compiti procedurali definiti, lasciando ovviamente impregiudicata l'interpretazione giuridica e le relative valutazioni sull'ammissibilità [cfr. le recenti considerazioni del "censimento" IPU, *Case studies for AI in parliaments*, 2026, in part. 23 ss.]. Una piattaforma trasversale ben può rispettare questa specializzazione, integrandola in un'architettura più vasta.

Certo, proprio la trasversalità accresce l'esigenza di una modellizzazione su larga scala ed induce, sul piano tecnico, a combinare metodi statistici, regole giuridiche e verifica umana secondo le esigenze di ciascuna attività [cfr. M. PALMIRANI (a cura di), *L'intelligenza artificiale e Parlamenti: teoria, metodi, esperienze*, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Bologna, report presentato il 23 gennaio 2026, in part. 16 ss.].

Il richiamo all'efficienza richiede, a questo punto, qualche cautela. In Parlamento essa può consistere nella migliore disponibilità delle informazioni e nella liberazione di

tempo assorbito da operazioni ripetitive, mentre diviene problematica ove la si identifichi con la mera accelerazione del procedimento o con un aumento degli atti trattati. La distinzione elaborata da Acemoglu e Restrepo tra automazione sostitutiva e tecnologie capaci di creare nuovi compiti offre, in proposito, una chiave utile: l'intelligenza artificiale può ampliare le capacità di ricerca e di controllo e sostenere l'argomentazione, lasciando alle persone il tempo e la responsabilità del giudizio. Anche in Parlamento appare dunque auspicabile un impiego "non produttivistico" dell'IA, orientato alla qualità della deliberazione e consapevole del carattere politico delle scelte che non si prestano certo ad una mera ottimizzazione [D. ACEMOGLU, P. RESTREPO, «*The Wrong Kind of AI? Artificial Intelligence and the Future of Labour Demand*», in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2020, 25 ss.; cfr. la lettura che ne fa T. BONINI, «*Per un'IA non produttivista*», in *Doppiozero*, 10 agosto 2026].

Sia detto *en passant*: un possibile sviluppo riguarda anche lo studio delle istituzioni parlamentari – per così dire – "dall'esterno". La novità non risiede tanto nell'impiego di strumenti automatizzati o quantitativi, ormai ampiamente sperimentato, quanto nella possibilità di renderli più accessibili anche a ricercatori privi di una specifica formazione statistica o di *data science*. Potrebbe così ampliarsi la platea di chi è in grado di interrogare testi e dati parlamentari, con possibili ricadute sulle domande di ricerca e sui modi di studiare il funzionamento di istituzioni di questo tipo. Resta, naturalmente, l'esigenza di disporre di dati ufficiali adeguati e di verificare la provenienza delle fonti ed i limiti del metodo di volta in volta applicato. Il discorso, in ogni caso, rischierebbe di portare lontano da questa risposta.

Da quanto detto emerge, comunque, l'esigenza di adattare le garanzie del diritto parlamentare agli impieghi dell'intelligenza artificiale. Almeno alcune regole interne specifiche appaiono necessarie; la loro disciplina dovrà però restare duttile e costantemente aggiornabile. L'approccio antropocentrico riguarda certo l'imputazione dell'atto ma, prima ancora, le condizioni *cognitive* della decisione: chi interviene deve poter comprendere le fonti, ricostruire il percorso seguito dal sistema, se del caso contestarne l'esito ed esercitare sempre il proprio giudizio in autonomia. In questo quadro possono trovare posto anche indicazioni sugli usi da escludere e sulle registrazioni necessarie al controllo, formulate però sempre in modo da poter essere riviste con l'evoluzione degli strumenti.

La specificità del Parlamento impone poi di considerare gli effetti dell'accesso agli strumenti sugli equilibri interni. Differenze nelle capacità di ricerca e analisi potrebbero infatti incidere sui rapporti tra Governo, maggioranza e opposizioni, sulla posizione dei gruppi minori e sull'esercizio del libero mandato. Una piattaforma istituzionale dovrebbe pertanto assicurare una dotazione comune adeguata, pur modulando funzioni ed autorizzazioni secondo i ruoli, e consentire di riconoscere il contributo dei sistemi alla formazione della decisione. Diversamente, gli esiti dei sistemi rischierebbero di orientare la decisione come una fonte privilegiata ed invisibile, rispetto alla quale servirebbe a ben poco una generica dichiarazione di neutralità tecnologica. È piuttosto la conoscenza delle fonti e dei margini di errore, insieme alla riconoscibilità degli interventi umani, a tutelare il pluralismo. La "protezione" della posizione costituzionale

del Parlamento trova così concretezza nell'attenzione alle asimmetrie tecnologiche, affinché non condizionino in modo incontrollato il confronto politico.
Entro il medesimo quadro va collocata la sicurezza informatica. Occorre prendere coscienza del fatto che il Parlamento costituisce un obiettivo sensibile, sia per le informazioni che tratta sia per la sua posizione nel sistema decisionale. Un attacco può rivelare documenti e negoziazioni o interrompere i lavori, ma può anche alterare dati e risposte dei modelli, incidendo sulle informazioni delle quali l'istituzione si avvale. La protezione deve quindi estendersi dalla custodia dei dati ai servizi esterni, con particolare attenzione agli aggiornamenti dei sistemi ed ai registri delle operazioni. La sovranità digitale, talora circondata da un'aura d'ineffabilità, assume qui un significato concreto: poter conoscere il percorso dei dati e le condizioni del loro impiego, anche per prevenire dipendenze incompatibili con l'autonomia dell'istituzione. La sicurezza non può però, com'è ovvio, giustificare un'opacità sottratta ad ogni controllo: se alcune informazioni potranno restare riservate, procedure e responsabilità dovranno essere conoscibili.
Il *Maturity Framework* della stessa IPU, a sua volta documento di notevole interesse, considera insieme il governo dei sistemi, la preparazione organizzativa e, in definitiva, l'impatto di ciò di cui stiamo parlando sulla funzionalità dell'istituzione. In prospettiva costituzionale, tale maturità si misura nella scelta consapevole di quali attività far assistere e di quali decisioni riservare alla responsabilità umana e politica [IPU, *Maturity Framework for AI in Parliaments*, 2025, 5 ss.].
L'esigenza di «autocomprensione» richiamata nel 2022 acquista dunque, alla luce di questi sviluppi, un rilievo ancor maggiore circa l'esercizio dell'autonomia costituzionale delle Camere. Dalla conoscenza dei propri processi dipende la possibilità di scegliere consapevolmente gli strumenti e di governarne l'impiego, riconoscendo le implicazioni delle soluzioni tecniche per il procedimento. Su questa base possono prendere forma regole interne, chiare ma da rivedere costantemente con l'evoluzione dei sistemi e con l'esperienza del loro uso.

VI Domanda

Come emerge dalla domanda stessa, occorre misurarsi ad oggi con una disciplina in formazione, mentre l'impiego dell'intelligenza artificiale nei lavori parlamentari pone già questioni concrete, delle quali conviene tenere conto fin d'ora. Il problema è dunque comprendere in quale misura i principi posti dalla l. n. 132/2025, nel loro raccordo con il quadro dell'Unione europea, siano destinati ad incidere sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere.
L'impiego dell'intelligenza artificiale generativa investe ormai, senza dubbio, la formazione dei testi sui quali si svolge il procedimento legislativo. Alla funzione di supporto agli uffici si affianca infatti l'assistenza nella produzione di almeno una parte delle proposte di legge e, in misura presumibilmente ancor maggiore, degli emendamenti. La trasformazione riguarda così la stessa materia della deliberazione parlamentare, ma è proprio qui che un modello addestrato su regolarità linguistiche

mostra, ad oggi, i suoi limiti: un testo può infatti riprodurre il linguaggio delle norme senza possedere, ad esempio, una sufficiente coerenza con l'ordinamento. Un recente reportage di *Politico* sull'*Office of Legislative Counsel* della Camera dei rappresentanti statunitense documenta un notevole aumento delle richieste di *drafting* all'ufficio, al quale contribuisce in larga misura il crescente ricorso all'intelligenza artificiale. Rileva inoltre il ricorrere di errori sistematici nelle proposte redatte con IA generativa, in particolare riferimenti normativi errati e definizioni che escludono soggetti rilevanti; paradossalmente, la revisione di questi testi finisce così per assorbire più tempo di quanto ne richiederebbe la redazione originaria [O. DAHLKAMP, *AI slop is swamping a House office that drafts US laws*, *Politico*, 17 agosto 2026].

Registrato questo sull'oggi e per il prossimo futuro, non desiderando qui porsi in un'ottica sterilmente "difensiva", appare lecito argomentare che un ulteriore progresso dei modelli potrà ovviare a buona parte di tali questioni, similmente a quanto avvenuto con allucinazioni ed errori già dal 2022 al contesto odierno.

Al fenomeno della crescita della mole di testi si accompagnano però, ad oggi ed in potenza, diversi corollari.

Il primo riguarda il rischio di una graduale erosione della competenza, ed è un elemento cognitivo sul quale s'imporrà, probabilmente, una riflessione accurata nei prossimi anni: chi presenta un testo alla cui redazione non ha preso parte, limitandosi a rivederlo, può non padroneggiarne pienamente il contenuto, mentre attraverso la scrittura ed il *drafting* delle disposizioni legislative si forma anche – come sa chiunque abbia avuto occasione di esercitarsi in queste attività – una più approfondita comprensione *politica* della proposta, nei suoi effetti e nel rapporto con i suoi presupposti. Ora, l'art. 67 Cost. non presuppone che il parlamentare scriva personalmente gli atti che presenta, i quali sono da sempre elaborati anche con il contributo di uffici e collaboratori oltre che, fisiologicamente, di portatori d'interessi; probabilmente, ma la riflessione è aperta, occorre semmai interrogarsi su fenomeni di mera produzione massiccia a fini comunicativi od ostruzionistici.

Già nel 2015, la nota vicenda delle decine di milioni di emendamenti presentati da Roberto Calderoli aveva mostrato come la loro generazione automatizzata potesse spingersi fino a mutarne il senso stesso: da intervento sul contenuto del testo a produzione di una massa di proposte impossibile da esaminare nel merito in tempi compatibili con i lavori parlamentari [cfr., volendo, F. PACINI, *Parlamento e tecniche dell'informazione e della comunicazione*, cit., 67 ss.]. Non che il diritto parlamentare ignori del tutto il fenomeno, anche perché alcuni precedenti a carattere "massivo", ancorché non automatizzato, sono noti e risalenti: ad esempio, l'art. 85, comma 5, del Regolamento della Camera prevede un meccanismo di votazioni riassuntive per gli emendamenti che differiscano esclusivamente per variazioni «a scalare» di cifre, dati o altre espressioni graduate. Si tratta, tuttavia, di una disciplina che appare comunque legata ad una logica di serialità meccanica, della quale la vicenda del 2015 aveva offerto una manifestazione estrema. L'assistenza generativa ripropone oggi la questione non soltanto su scala più ampia, ma in termini qualitativamente diversi: non più soltanto la moltiplicazione di varianti riconoscibili come tali, ma la possibilità di produrre

pressoché illimitate proposte anche formalmente e contenutisticamente differenziate, difficilmente riconducibili agli schemi tradizionali di accorpamento. La previsione regolamentare rivela così i limiti di un'impostazione già superata dall'evoluzione tecnologica, mentre il *corpus* vigente di regole non appare ancora attrezzato a disciplinare le condizioni concrete di esercizio della facoltà parlamentare, anche in segmenti che il precedente contesto tecnico lasciava fuori dalla regolazione, come, appunto, le modalità della materiale stesura di un emendamento.

Una precisazione è necessaria: la ricostruzione qui prospettata non implica, comunque, un'adesione al ricorso al *watermarking* testuale, ossia all'inserimento nel testo di segnali destinati a renderne riconoscibile l'origine generativa. Si tratta infatti di una soluzione che, malgrado l'art. 50 dell'AI Act e la relativa attuazione attribuiscano rilievo anche alla marcatura dei contenuti testuali, non si reputa condivisibile, per ragioni che saranno approfondite in altra sede.

Tutto ciò posto – e si rimanda anche a quanto esposto nella risposta precedente – non si ritiene comunque auspicabile un vero e proprio *corpus* separato di «*digital law* parlamentare», che magari replichi per le Camere il perimetro di altri atti normativi. La maggior parte dei profili rilevanti, dalla sicurezza informatica alla protezione dei dati, ben può essere governata applicando il regime comune, certo con gli adattamenti richiesti dalle prerogative parlamentari.

Diverso è il discorso per i profili strettamente legati ai procedimenti parlamentari. Stabilire, ad esempio, a quali condizioni la produzione massiva di emendamenti resti fisiologica richiede di conoscere dall'interno il funzionamento delle Camere. Su questi aspetti occorrono dunque regole specifiche: è nel diritto parlamentare, soprattutto *sub specie* di delibere degli organi interni, che i principi ormai assodati debbono trovare una disciplina, che sia però adeguata alle particolarità dei procedimenti stessi. Un catalogo chiuso di divieti e di autorizzazioni, per quanto "spendibile" sul momento, rischia d'invecchiare prima di entrare in vigore. Alle regole di principio devono semmai accompagnarsi discipline procedurali interne alle Camere, che prevedano obblighi di documentazione e forme di (frequente) aggiornamento periodico.

Non solo: al di là degli ormai "classici" aspetti di opacità per effetti in stile *black box*, assai indagati e sui quali non vale qui la pena soffermarsi, un'opacità insidiosa può riguardare ciò che avviene, per così dire, sul crinale fra interno ed esterno dell'organizzazione. Si parla comunemente, a questo proposito, di *shadow AI*: strumenti e modelli utilizzati da chi opera in un'organizzazione senza autorizzazione o al di fuori della supervisione delle strutture responsabili dei sistemi informativi (e della sicurezza). Il punto è, infatti, che anche regole ragionevoli al momento della loro adozione possono essere rapidamente superate dall'evoluzione delle piattaforme e dai modi concreti di lavorare: se la disciplina e gli strumenti autorizzati non tengono il passo, chi deve comunque portare a termine un compito finisce per ricorrere ai servizi più efficaci disponibili all'esterno, sovente a costi contenuti. La *shadow AI* diviene così la conseguenza dello scarto fra i canali istituzionali e gli strumenti concretamente accessibili: dati e attività si spostano fuori dal controllo dell'istituzione, vanificando le garanzie che quelle regole dovrebbero assicurare. Ciò non vale, com'è ovvio, per il solo

Parlamento ma – com'è altrettanto ovvio – vi si rapporta, e va tenuto ben presente al momento di porre delle regole.
Nell'ottica della domanda qui posta merita un accenno, da ultimo, anche la questione degli standard tecnici, anche di matrice privata. Per i sistemi di gestione dell'intelligenza artificiale si è, ad esempio, formato un primo riferimento internazionale, la norma ISO/IEC 42001 del 2023, al quale un'organizzazione può conformarsi anche quando si tratti di un'assemblea legislativa. Sono però standard pensati per il mercato e comunque per "organizzazioni" in generale, la cui applicazione al procedimento parlamentare richiede un'autonoma valutazione. Il loro recepimento meccanico nelle Camere rischia – quello sì – di veicolare, sotto le vesti neutre della prescrizione tecnica, scelte di governo dei sistemi maturate altrove, e qui si condivide la preoccupazione della domanda. Uno spunto potrebbe essere quello di lavorare alla definizione di standard dedicati alle assemblee legislative, calibrati sulle specificità del procedimento ed elaborati attraverso la collaborazione fra Parlamenti, anche nelle sedi che già raccolgono buone pratiche, come l'IPU. Senza un impegno in questa direzione, le Camere resteranno applicatrici di standard pensati per altri contesti.
Nella concreta esperienza delle Camere, gli effetti della transizione digitale dipenderanno soprattutto dalla capacità delle assemblee di governarla mediante regole succinte e facilmente aggiornabili, coerenti con il quadro euro-nazionale e sempre adeguate allo stato dell'arte dei modelli disponibili. Un *corpus* generale separato e rigido rischierebbe invece di fissare, in un momento di piena trasformazione, scelte tecniche che per loro natura stanno ancora prendendo forma; come si è cercato di argomentare, gli effetti di un arroccamento non farebbero altro che spingere nell'ombra lo svolgimento concreto di ogni attività.

FULVIO PASTORE

I Domanda

L'efficienza e la produttività delle Camere parlamentari dipendono in minima parte dal numero dei componenti ciascuna camera parlamentare. Molto più rilevanti, a tal fine, sono alcune condizioni di contesto, come il livello di frammentazione del sistema partitico, l'esistenza o meno di una maggioranza coesa, con un programma condiviso e un *leader* riconosciuto. Nella legislatura corrente la maggioranza e il governo si sono mostrati stabili ma non sono state prodotte significative riforme strutturali né gli impegni programmatici assunti sono stati mantenuti in misura significativa. Del resto, la capacità delle camere parlamentari di adempiere con efficienza la funzione legislativa – almeno con riferimento alla riduzione dei tempi del procedimento e alla riduzione del ricorso alla c.d. navetta delle proposte di legge – è dipesa più che dalla riduzione del numero dei parlamentari, dal frequente ricorso alla questione di fiducia e, soprattutto, dalla convenzione instauratasi nei rapporti interni alla maggioranza con riferimento al c.d. monocameralismo alternato di fatto, ovvero la

convenzione, in base alla quale, la seconda camera parlamentare si limita a ratificare il lavoro fatto dalla prima camera evitando di apportare modificazioni al testo licenziato dalla prima camera. Quest'ultima precaria soluzione, peraltro, non rappresenta una risposta soddisfacente né risolutiva alla questione relativa all'esigenza di una differenziazione funzionale delle due camere parlamentari mediante l'introduzione di una sede organizzativa di svolgimento del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali. Solo una revisione della Costituzione, infatti, potrebbe realizzare questa prospettiva di riforma che da tempo è auspicata dalla più avveduta dottrina. Ci si riferisce come è evidente all'ipotesi auspicabile del superamento del bicameralismo perfetto mediante l'introduzione di una camera delle autonomie territoriali al posto dell'attuale Senato della Repubblica.

La riduzione del numero dei parlamentari ha piuttosto avuto un'incidenza negativa sulla funzionalità delle camere parlamentari perché ha reso necessario ridurre il numero delle commissioni permanenti e ha portato alla concentrazione del lavoro in poche commissioni con il sostanziale svuotamento di altre.

Essendo intervenuta a legislazione elettorale invariata, la riduzione dei parlamentari si era tradotta inevitabilmente in una riduzione del grado di pluralismo e di rappresentatitività delle camere parlamentari.

Quanto ai costi delle camere parlamentari, non essendoci stata una riduzione del *budget* complessivo di ciascuna camera parlamentare, le risorse finanziarie che sono state risparmiate in conseguenza della riduzione del numero dei componenti, sono state utilizzate per le spese di personale e per l'acquisto di beni e servizi. Pertanto, i prospettati benefici in termini di riduzione dei costi delle istituzioni parlamentari, in concreto non si sono affatto realizzati.

II Domanda

Le ultime riforme dei regolamenti parlamentari sono state approvate con il consenso delle minoranze, registrando una larghissima convergenza tra forze di maggioranza e di opposizione. Pur richiedendo la Costituzione italiana la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera per l'adozione o la modifica dei regolamenti interni (Art. 64), dal punto di vista politico e numerico i passaggi chiave della XIX legislatura hanno visto un forte accordo bipartisan.

La revisione formale del regolamento della Camera dei deputati si è articolata in tre fasi successive, dette "binari". Il primo binario (novembre 2022) ha avuto riguardo a una serie di interventi essenziali per adeguare il numero delle commissioni e l'organizzazione interna alla storica riduzione dei parlamentari a 400 deputati e 200 senatori. Il secondo binario (ottobre 2024) ha avuto riguardo a misure di manutenzione procedurale e razionalizzazione dei tempi d'aula, approvate a larghissima maggioranza (237 voti favorevoli, solo 2 contrari e 37 astenuti). Il terzo binario (febbraio 2026): è consistito nella riforma più profonda ed organica della Camera dei deputati, entrata in vigore per ridisegnare il volto dell'Aula, introducendo norme a tutela delle minoranze e di adeguamento delle procedure relative ai rapporti con l'Unione Europea. Questa

tranche finale è stata preparata da un comitato informale composto sia dai relatori che dai rappresentanti di tutti i gruppi politici ed è stata approvata dall'Assemblea di Montecitorio senza alcun voto contrario.

La principale e organica riforma del Regolamento del Senato in vista della XIX legislatura è stata approvata il 27 luglio 2022 (a conclusione della XVIII legislatura, ma concepita per entrare in vigore con l'avvio della XIX legislatura), a seguito della riduzione del numero dei parlamentari disposta dalla legge costituzionale n. 1/2020.

A inizio della XIX legislatura (febbraio 2023) si è inoltre aggiunta un'ulteriore riforma. In primo luogo, sono state introdotte delle norme volte ad adeguare il regolamento alla riduzione dei parlamentari e gruppi parlamentari, come l'introduzione di una soglia minima per la costituzione dei gruppi. Infatti, il numero minimo di senatori necessario per costituire un gruppo parlamentare autonomo è stato ridotto da 10 a 6 componenti (per le minoranze linguistiche riconosciute il limite è fissato a 4, mentre per i partiti con rappresentanti eletti in parlamento/UE si applica la soglia di 9). Inoltre, sono stati introdotti dei disincentivi ai cambi di gruppo. In particolare, sono state introdotte misure economiche e regolamentari fortemente disincentivanti i passaggi da un gruppo all'altro (tra cui la decurtazione del 50% dei contributi) per arginare il fenomeno del "vagabondaggio" parlamentare e l'ingrossamento del Gruppo Misto. In secondo luogo, sono state introdotte delle significative disposizioni in ordine alla organizzazione dei lavori e al funzionamento delle Commissioni. È stata, infatti, stabilita la possibilità che le Commissioni permanenti si riuniscano anche in concomitanza con i lavori dell'Assemblea, a condizione che in Aula non siano previste votazioni. Inoltre, è stato previsto che i Presidenti delle Commissioni permanenti e speciali possano riunirsi periodicamente per coordinare i lavori ed evitare sovrapposizioni nelle convocazioni.

Infine, nella seduta del 1° febbraio 2023, l'Assemblea del Senato ha approvato all'unanimità una proposta di modificazione del Regolamento riguardante una disposizione transitoria per l'integrazione del Consiglio di Presidenza nella XIX legislatura, così da garantire la corretta rappresentanza degli organi interni dopo il ridimensionamento dei seggi.

Il consenso delle minoranze è stato il frutto di un bilanciamento reciproco di interessi all'interno del testo della riforma. In effetti, sono state introdotte norme di razionalizzazione dei tempi e di razionalizzazione per semplificare l'iter legislativo e garantire l'approvazione delle leggi (ad esempio, sul "voto a data certa"). Ma nel contempo sono state anche potenziate le prerogative ispettive delle minoranze. Inoltre, sono stati garantiti spazi minimi e intoccabili per l'esame di proposte non governative.

Non si può certo dire che le riforme regolamentari esaminate abbiano positivizzato un vero e proprio "Statuto delle opposizioni parlamentari", come invece sarebbe auspicabile avvenisse. Tuttavia, non si può che considerare con favore la circostanza che sia stato ricercato un consenso delle minoranze su un tema delicato come quello delle riforme dei regolamenti parlamentari. Esattamente in senso contrario a quanto accaduto con riferimento alle revisioni costituzionali (vedi c.d. riforma Nordio sulla magistratura) e a quanto accaduto con riferimento alla riforma elettorale, dove si è

proceduto a colpi di maggioranza e strozzando talvolta il dibattito persino col riscorso alla questione di fiducia. Da questo punto di vista, non si può che esprimere un plauso per il ritorno a una condivisione sulle scelte relative alla modifica dei regolamenti parlamentari, dopo che con le riforma sulle modalità di voto del 1988 e quella del 1990 sulla programmazione dei lavori era stato superato il metodo pattizio che aveva portato all'approvazione dei nuovi regolamenti parlamentari nel 1971.

Complessivamente le riforme regolamentari esaminate hanno impresso un minimo impulso in senso conforme alla tendenza del parlamentarismo italiano in direzione contrappositiva, ma non sono certo idonee a superare definitivamente gli elementi compromissori che ancora caratterizzano significativamente il nostro sistema parlamentare.

III Domanda

La legislazione della XIX legislatura che, nell'ambito dell'esperienza "trasformativa" del PNRR, ha dato origine a una serie di interventi di riforma, anche con decreto legge, delle strutture, delle attribuzioni, delle forme di definizione dell'indirizzo politico governativo, valorizzando fortemente la Presidenza del Consiglio dei ministri, si inserisce pienamente e in modo assolutamente coerente in una tendenza ordinamentale che è in corso da tempo e che può dirsi abbia preso l'avvio già con la legge n. 400 del 1988.

Da diversi decenni, è in corso in Italia un rafforzamento dei poteri normativi dell'esecutivo e uno spostamento del fulcro della decisione politica in direzione dell'esecutivo lungo l'asse delle relazioni tra governo e parlamento. In questo quadro, poi, si colloca anche il rafforzamento del vertice dell'esecutivo nei rapporti infra-governativi.

Ne risulta significativamente alterata la struttura della forma di governo parlamentare nel senso di un rafforzamento del principio di preminenza del presidente del consiglio a discapito del principio di collegialità del governo.

Non vi è dubbio che la recente riforma elettorale – sulla quale gravano peraltro numerosi e gravi dubbi di legittimità costituzionale – si proponga di assecondare le tendenze indicate. Come dimostra, in particolare, la disposizione che prevede l'indicazione da parte delle liste che partecipano alla competizione elettorale di un candidato *in pectore* alla presidenza del Consiglio dei ministri in caso di vittoria elettorale, sia pure con la precisazione che tale indicazione non può menomare le prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica e in particolare i suoi poteri di nomina. Si tratta all'evidenza di una soluzione di ripiego – oltre che di scarsa capacità prescrittiva e conformativa – volta a introdurre per via di legislazione ordinaria la riforma c.d. del premierato che non si è riusciti a far passare per via di revisione costituzionale.

Quanto ai riflessi della riforma elettorale in questione sul circuito della rappresentanza politica, non si può certo dire che la stessa favorisca il pluralismo e la rappresentatività delle istituzioni parlamentari. La eliminazione dei collegi uninominali

e la previsione dei capilista bloccati, infatti, non determinano certo una maggiore capacità degli elettori di determinare la scelta dei candidati da eleggere. Per non parlare delle modalità di assegnazione dell'eventuale premio di maggioranza, con la previsione di liste bloccate di diverse decine di candidati eventualmente beneficiari del premio, di cui è veramente difficile l'elettore possa avere contezza. Modalità che si risolve in una sostanziale e completa elusione di tutte le prescrizioni al riguardo contenute nella pregressa giurisprudenza costituzionale in materia (Cfr., sul punto, la sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle liste bloccate "lunghe" previste dalla legge elettorale n. 270/2005, c.d. Porcellum).

IV Domanda

Non si può dire che gli interventi di riforma già intervenuti e quelli ancora *in itinere* abbiano effettivamente percorso il *sentiero* dell'*efficientamento* dei processi decisionali, né che abbiano corretto in modo rilevante l'effetto distorsivo che hanno avuto rispetto alla perdita di "capacità d'impulso e orientamento" nella definizione dell'indirizzo politico nel sistema euro-nazionale.

Del resto, sia l'efficientamento dei processi decisionali che il recupero di "capacità d'impulso e orientamento" nella definizione dell'indirizzo politico nel sistema euro-nazionale dipendono da una pluralità di fattori che richiederebbero interventi a molteplici livelli, nazionali e sovranazionali, non solo di carattere normativo ma anche e soprattutto di tipo politico.

V Domanda

Si rende sicuramente necessario sviluppare un corpo normativo di "*digital law*" dedicato al Parlamento, secondo una direttrice di "protezione" della specificità e della posizione costituzionale del Parlamento.

Si tratta di una delle questioni più complesse e stimolanti del costituzionalismo contemporaneo, che involge il rapporto tra sovranità parlamentare, transizione digitale e sovranità tecnologica.

Sviluppare un corpo normativo di *digital law* specificamente orientato a proteggere lo status costituzionale del Parlamento è non solo opportuno, ma necessario per garantire la sopravvivenza stessa della democrazia rappresentativa nell'era digitale.

Questa esigenza si traduce in tre obiettivi principali.

In primo luogo, l'obiettivo di tutelare la libertà di determinazione e l'autonomia parlamentare (c.d. autodichia digitale). Oggi, infatti, le insidie maggiori per l'autonomia delle camere parlamentari provengono proprio da attori privati globali come le *Big Tech*, dal momento che si pone l'esigenza di mettere in sicurezza sia i sistemi di voto elettronico, sia le piattaforme di documentazione alle quali attingono i parlamentari e i servizi di supporto, sia i canali di comunicazione interna del Parlamento. La soluzione potrebbe essere quella di prevedere riserve di legge o norme regolamentari che

impongano l'uso esclusivo di infrastrutture pubbliche sovrane, software open-source verificabile e server localizzati sul territorio nazionale.

In secondo luogo, l'obiettivo di proteggere il dibattito democratico e lo svolgimento del libero mandato parlamentare. A tal fine, il parlamentare deve poter attingere a informazioni libere da manipolazioni. Va quindi scongiurato il rischio di campagne di disinformazione mirata (anche tramite *deepfake* e IA generativa), attacchi *cyber* volti al ricatto o al furto di dati sensibili di deputati e senatori, e la profilazione algoritmica dei parlamentari. La soluzione, in questo caso, potrebbe essere quella di prevedere norme specifiche per la cybersicurezza parlamentare che non tutelino solo l'infrastruttura, ma lo "spazio informativo" del parlamentare, garantendo l'accesso a sistemi di intelligenza artificiale istituzionali, neutrali e non polarizzati per il supporto alla legislazione (c.d. Legisprudenza assistita).

In terzo luogo, l'obiettivo di tutelare la specificità della funzione legislativa rispetto all'efficienza tecnologica. Il diritto parlamentare richiede ponderazione, sintesi, partecipazione delle minoranze, rispetto di garanzie. La logica del digitale, al contrario, persegue la massima velocità, l'ottimizzazione e l'eliminazione dei conflitti. In questo caso la soluzione potrebbe essere quella di introdurre una vera e propria "Costituzione digitale del Parlamento", nella quale si stabilisca che la tecnologia può essere solo uno strumento per amplificare le capacità umane, mai per sostituire le garanzie procedurali.

La via da percorrere, nelle direzioni indicate, potrebbe essere quella di una legge costituzionale da implementare mediante modifiche ai regolamenti parlamentari. Il ricorso alla legge ordinaria, infatti, si presterebbe meno a favorire la ricerca di un consenso che vada oltre la semplice maggioranza di governo.

VI Domanda

Si tratta di conciliare il principio di autonomia delle camere parlamentari con il principio di prevalenza del diritto comunitario. Le norme di *digital law* nazionale che incidono sull'organizzazione e sul funzionamento del Parlamento ricadono sicuramente in un ambito di competenza degli Stati membri. Tuttavia, ci sono alcuni principi generali di diritto costituzionale comune europeo che per la loro valenza funzionale e trasversale non possono essere disattesi neppure in materie astrattamente di competenza degli Stati membri.

In particolare, la normativa nazionale, introdotta dalla l. n. 132 del 2025, si colloca in un quadro normativo multilivello, agendo in stretta complementarietà e subordinazione rispetto alle macro-fonti europee, in particolare il Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act) e il GDPR (Regolamento UE 2016/679).

Di particolare rilievo, in materia, appare la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (si veda la fondamentale pronuncia del 16 gennaio 2024, causa C-33/22, relativa alla Commissione d'inchiesta del Parlamento austriaco) nella quale si afferma che una commissione d'inchiesta parlamentare è tenuta a rispettare il GDPR. La CGUE ha smantellato la tesi secondo cui il principio di separazione dei poteri sottrae il Parlamento al controllo dell'Autorità Garante per la protezione dei dati. La legge n. 132

del 2025 tenta quindi di nazionalizzare questo principio, offrendo una sponda regolatoria interna per evitare un cortocircuito tra sovranità nazionale e primato eurounitario.

La legge italiana designa l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) come guardiane dell'IA, raccordandole con l'AI Board europeo. Tuttavia, laddove i processi democratici e l'attività delle istituzioni pubbliche tocchino la tutela dei dati personali, le competenze rimangono saldamente in capo al Garante per la protezione dei dati personali.

In sintesi, la legge n. 132 del 2025 formalizza il tramonto dell'idea che il Parlamento, in quanto organo sovrano e caratterizzato dal principio di autonomia, possa ritenersi sottratto alle regole tecnologiche comuni di derivazione sovranazionale. Il *digital law* nazionale finisce così per divenire un ambito in cui il diritto parlamentare abdica parzialmente all'assolutezza delle proprie prerogative storiche per accettare una legalità algoritmica e dei dati imposta dall'Unione Europea.

GIOVANNI PICCIRILLI

I Domanda

La riduzione del numero dei parlamentari è stata una scelta infausta per il Parlamento italiano, che ha probabilmente contribuito ad acuire ulteriormente alcune patologie preesistenti del suo funzionamento. Ancor prima di una valutazione circa l'effettivo raggiungimento degli obiettivi dichiarati al momento della sua realizzazione, credo sia importante mettere in discussione almeno alcuni di essi.

Già l'aver posto l'attenzione sui costi dell'Istituzione (in termini strettamente economici) mi pare di assai discutibile utilità. Quand'anche il "risparmio" in termini di spesa pubblica fosse stato davvero significativo (e i dati emergenti dai bilanci delle Camere mi paiono smentirlo), è l'idea stessa di identificare le spese di funzionamento di un organo costituzionale (anzi, dell'unico organo costituzionale legittimato dal voto popolare) in termini di mero "costo" – e dunque leggere una loro riduzione come un valore assolutamente positivo – a risultare fuori fuoco. Per avere un riferimento quantitativo: confrontando i conti consuntivi della Camera dei deputati del 2021 (ossia l'ultima annualità integralmente coperta dalla precedente numerosità delle Camere) e del 2025 (la più recente disponibile), il complesso degli impegni di spesa di quel ramo del Parlamento è passato da 973 a 960 milioni. È vero che la parte strettamente riferita alle spese per la categoria "Deputati" (che include indennità e rimborsi spese) è scesa sensibilmente da 143,6 a 89,4 milioni, in corrispondenza con la riduzione del numero dei componenti, ma l'impatto complessivo della riforma sul bilancio dello Stato risulta francamente trascurabile. Ad ogni buon conto, non sembra questo un parametro utile per una valutazione dell'impatto di una revisione costituzionale che ha inciso sui meccanismi della rappresentanza politica e sul rapporto tra eletti ed elettori, finendo

dunque per modificare qualitativamente il canale di legittimazione democratica dell'organo parlamentare.

Anche rispetto al miglioramento dell'efficienza dei procedimenti decisionali credo sia necessario intendersi sul concreto significato dell'obiettivo e, di seguito, sulle modalità di una sua misurabilità. Il contributo delle istituzioni rappresentative al governo delle società contemporanee non può essere misurato in termini di velocità di risposta [da ultimo, v. il volume F. FABRIZZI e F. SEVERA (a cura di), *La democrazia lenta. Il fattore tempo nella decisione parlamentare*, Torino, 2026 e, al suo interno, il saggio di F. FABRIZZI, *I tempi adeguati del Parlamento*, 9 s.]. L'accento sull'efficienza costituisce un approccio che finisce ulteriormente per enfatizzare la dimensione quantitativa (ossia: i tempi) rispetto a organi che invece fanno dell'apporto qualitativo la loro ragion d'essere, anche a costo di sacrificare la rapidità della conclusione dei procedimenti. Per una ricostruzione in tal senso, nota e recente, basta richiamare la *concurring* opinion del Justice Gorsuch nella decisione *Learning Resources, Inc. v. Trump* al fine di ribadire, una volta di più, come la decisione parlamentare si distingua dalla decisione *tout court* non per la sua rapidità, anzi; le sue caratteristiche peculiari sono il processo deliberativo a monte (che è strutturalmente più lento delle ipotesi alternative) e la capacità di questo di coinvolgere le varie istanze emergenti dalla società plurale, consentendone un confronto finalizzato alla interiorizzazione delle sue risultanze, anche in funzione di una maggiore stabilità delle decisioni così assunte.

Ciò detto, anche gli organi parlamentari, proprio in ragione del contributo unico e specialissimo che forniscono alla regolazione delle società contemporanee, possono certamente beneficiare di interventi tesi al miglioramento delle loro procedure interne. Ma da questo punto di vista, un taglio lineare di oltre un terzo della rappresentanza politica, in un Paese come l'Italia – frammentato e differenziato territorialmente, socialmente ed economicamente –, rischia anzitutto di determinare un impoverimento della capacità rappresentativa dell'organo, a detrimento proprio di quei processi di interiorizzazione e condivisione delle deliberazioni collettive.

Infine, un metodo che non trovo condivisibile per giudicare gli esiti della riduzione del numero dei parlamentari è quello di rapportare il numero complessivo dei parlamentari alla popolazione. Alla luce delle modalità di funzionamento del bicameralismo italiano, non mi pare corretto mettere in correlazione i 600 parlamentari elettivi (400+200) ai quasi 60 milioni di abitanti. Il rapporto va inteso separatamente tra le due Assemblee e, da questo punto di vista, mi pare che la situazione del Senato sia particolarmente delicata. In un'assemblea di 200 componenti, all'interno di una forma di governo parlamentare, oltre ai già richiamati problemi di rappresentatività, vi è un evidente tema di margini per la maggioranza in termini assoluti rispetto alle opposizioni, perfino in una legislatura, come quella attuale, caratterizzata da una notevole stabilità. Una maggioranza che si regge su poche unità di senatori (e con numerosi componenti del Governo appartenenti a quella Assemblea, perciò impossibilitati a partecipare alla quotidianità dei lavori) deve puntare a ridurre al minimo i passaggi parlamentari dell'esame delle proprie proposte. E, non a caso, il vero dato sorprendente della XIX legislatura non è tanto il ricorso, in termini assoluti, alla

questione di fiducia, che appare sostanzialmente in linea con il passato, quanto il consolidamento della riduzione a due letture per l'approvazione della massima parte delle leggi. In un bicameralismo paritario come quello italiano l'approvazione di una legge con due soli passaggi parlamentari costituisce una evidente patologia, specie se estesa – com'è il caso della XIX legislatura – alla quasi totalità delle leggi approvate (secondo il Rapporto sullo stato della legislazione 2024-2025, si tratta del 98% delle proposte di iniziativa governativa e del 79% di quelle di iniziativa parlamentare). Anche da questo punto di vista, la riduzione del numero dei parlamentari non sembra aver affatto determinato un recupero del ruolo del Parlamento nei procedimenti decisionali.

II Domanda

Nelle rispettive riforme regolamentari i metodi seguiti dai due rami del Parlamento hanno avuto punti in comune e significative divergenze.

In comune vi è certamente la ricerca del più ampio accordo possibile tra le forze politiche, che se da un lato risulta, in sé, un elemento estremamente positivo, dall'altro espunge dall'agenda i nodi problematici maggiormente divisivi. Di conseguenza, l'impatto complessivo delle riforme regolamentari adottate nelle ultime legislature deve essere compreso nell'orizzonte della manutenzione regolamentare, e non già di un ripensamento profondo.

Assai diversi sono stati i tempi di adozione delle modifiche regolamentari tra i due rami del Parlamento, anche alla luce della diversa situazione di partenza: la Camera, alla fine degli anni Novanta, aveva innovato decisamente il corpus regolamentare del 1971 e appariva più attrezzata a fronteggiare le specificità di una democrazia non più consensuale, ma ormai estremamente conflittuale; il Senato, invece, aveva chiaramente maggiore bisogno di adeguamenti e si comprende meglio la sua reattività e gli interventi successivi che sono stati apportati nelle ultime legislature.

Pur in questa differenza di tempistiche, si possono ben cogliere tendenze convergenti, dettate anzitutto da una progressiva riduzione delle differenziazioni preesistenti tra le due discipline regolamentari. Questo processo è stato letto anche come uno sviluppo delle conclusioni contenute nella sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale (invero, più che altro riferite alla disciplina elettorale in un sistema di bicameralismo paritario). In ogni caso, la tendenza all'omogeneizzazione è evidente e, di per sé, non negativa. Quanto invece alla capacità di "resistenza" al progressivo disequilibrio tra Parlamento e Governo, avrei qualche dubbio, specie per quanto concerne la Camera dei deputati. Il Senato, proprio alla luce della necessità di recuperare decenni di inattività sul piano regolamentare, è probabilmente stato più ambizioso, anche a costo di forzare qualche istituto, come nel caso di "forzare" l'assegnazione in sede redigente, posto che rimane la possibilità di rimessione in sede referente. Quanto alla Camera, invece, già i primi due "pacchetti" approvati rispettivamente nel 2022 e nel 2024 sembravano puntare più che altro alla manutenzione minima [cfr. R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in Quaderni costituzionali, 2/2022, 361 s., nonché F.

FABRIZZI, *A piccoli(ssimi) passi. La Camera approva il secondo pacchetto di modifiche al proprio Regolamento*, ivi, 4/2024, 891 s.]. Non sembra aver cambiato radicalmente registro l'intervento più recente, riconoscendo apertamente la volontà di consolidare quanto avvenuto nella prassi, quasi rinunciando a tentativi di riequilibrio o di recupero del terreno perso [v. A.C., XIX leg., DOC. II, n. 11, p. 2, ove si chiarisce che uno degli obiettivi fondamentali dell'intervento è la «manutenzione del Regolamento, al fine di completare l'adeguamento del testo al contenuto normativo sostanziale sancito nei pareri della Giunta e in pronunce interpretative consolidate»].

La tenuta delle nuove disposizioni progressivamente introdotte al fine di limitare la mobilità parlamentare appare sinceramente scarsa. Già il primo tentativo del Senato di collegare la possibilità di creare nuovi gruppi unicamente in correlazione alle liste presentate all'elettore è venuto meno con la costituzione, nella XVIII legislatura, del gruppo di Italia Viva-PSI. In ogni caso, limiti eccessivi alla mobilità parlamentare appaiono, per un verso, discutibili, in quanto pregiudizievoli per l'esercizio di un mandato effettivamente libero e, dall'altro, velleitari, per la naturale tendenza del quadro politico a evoluzioni, specie nella parte finale della legislatura.

Deve invece accogliersi come molto positiva la progressiva creazione, per via di prassi e poi con le riforme dei regolamenti, di raccordi intercamerali tra organi omologhi, in nome di una razionalizzazione, ove possibile, dell'assetto bicamerale. Uno dei principali esiti del referendum costituzionale del 2016 è stato certamente quello di rinviare *sine die* un ripensamento delle disposizioni costituzionali sul bicameralismo paritario, e dunque l'azione a livello regolamentare in funzione di razionalizzazione non può che essere vista con grande favore.

Bisogna però intendersi su quali siano le potenzialità di ulteriori riforme regolamentari dinanzi alla cristallizzazione del dato costituzionale sulla struttura e la dinamica del bicameralismo. A mio parere, i regolamenti hanno sostanzialmente raggiunto il grado massimo di innovazione possibile; ulteriori avanzamenti che incidessero sulla parità tra le Camere nel concorso alla decisione legislativa rischierebbero di collocarsi al di fuori del perimetro costituzionale. Fuor di metafora: una modifica regolamentare, quand'anche coordinata tra i due rami del Parlamento, che puntasse a procedimentalizzare la prassi del monocameralismo funzionale, consentendo, ad esempio, che l'approvazione di una legge sia concentrata in un solo ramo del Parlamento e lasciando all'altro unicamente la possibilità di "richiamo", sarebbe in contrasto con la parità implicita nel «collettivamente» di cui all'art. 70 Cost., nonché con l'articolo 72, primo comma, Cost. Quest'ultimo, infatti, certamente rimette ai regolamenti la disciplina del procedimento legislativo, ma senza mettere in discussione la natura indefettibile della fase in commissione, nonché dell'approvazione articolo per articolo e con votazione finale, in ciascuno dei due rami del Parlamento.

III Domanda

Il rafforzamento del Governo e, al suo interno, della Presidenza del Consiglio dei Ministri costituisce, notoriamente, una tendenza di lungo periodo nell'ordinamento

italiano e, in generale, nelle democrazie occidentali. In Italia un ruolo specifico in tal senso è stato certamente svolto dalla partecipazione all'integrazione europea, all'interno della quale l'esperienza del PNRR ha ulteriormente contribuito nella medesima direzione.

Nelle sue successive revisioni, la governance del PNRR ha progressivamente rimarcato il protagonismo del Presidente (e della Presidenza) del Consiglio, specie rispetto alla prima impostazione che aveva riconosciuto un ruolo quasi altrettanto centrale al Ministero dell'economia e delle finanze. Particolarmente interessante è stato il passaggio della creazione di strutture interne alla Presidenza indipendenti rispetto ai cicli del rinnovo del consenso (dettate, dal Governo Draghi, con il decreto-legge n. 77 del 2021) a una più ordinaria riconduzione all'autorità politica a ciò specificamente deputata, con la creazione del Ministro senza portafoglio a cui sono deputati gli affari europei, le politiche di coesione e – appunto – il PNRR. È interessante come la creazione di uno specifico referente in seno al Governo abbia contribuito alla creazione di un ulteriore punto di vista "orizzontale" nei procedimenti decisionali, affiancandolo a quelli tradizionalmente provenienti dall'opera di coordinamento complessivo del Presidente del Consiglio (e delle relative strutture) e dalla Ragioneria Generale dello Stato. La rilevanza di questi attori si è vista soprattutto nelle dinamiche endogovernative e nelle sedi preparatorie (come nel c.d. Preconsiglio dei Ministri).

Inoltre, una delle conseguenze intragovernative della (lunga) esperienza di realizzazione del PNRR sembra poi essere quella di una diversa declinazione della collegialità, non solo per l'ulteriormente accresciuto ruolo della Presidenza, ma anche per il consolidamento delle relazioni bilaterali tra Ministeri con competenze contigue, coinvolti nel raggiungimento di *milestones* e *targets* presenti all'interno della stessa Missione. In tutto questo, il ruolo parlamentare è stato ulteriormente recessivo. Gli strumenti di raggiungimento degli obiettivi del Piano, specie alla luce dell'attentissimo monitoraggio (nei tempi e nei contenuti) da parte delle istituzioni europee, sono stati pressoché esclusivamente governativi. Perfino l'ampia prevedibilità delle scadenze derivanti dalla fitta calendarizzazione degli obiettivi si è riflessa in un ampio ricorso alla decretazione d'urgenza (specie perché le *milestones* che prevedevano interventi di rango legislativo erano per lo più concentrate nella parte iniziale del periodo di attuazione del Piano). È mancata anche una procedimentalizzazione di alcuni elementi specifici dell'attuazione del PNRR, come una formalizzazione del divieto di c.d. *reversal*, derivante dall'art. 24(3) del regolamento UE 2021/241, come fondamento, ad esempio, di una causa di inammissibilità delle proposte emendative contrarie agli obiettivi già conseguiti (e rendicontati).

Venendo invece ai profili relativi alla legislazione elettorale, a me pare che già la disciplina vigente presenti non pochi profili di problematicità. La dinamica del "voto fuso" tra parte proporzionale e collegio uninominale incide negativamente sulla libertà dell'elettore e determina un effetto di trascinamento della scelta relativa alla parte proporzionale sulla parte maggioritaria. Nelle elezioni per la XIX legislatura questo meccanismo ha determinato un netto rafforzamento della maggioranza parlamentare,

anche alla luce della frammentazione delle opposizioni in sede di definizione dell'offerta elettorale.

Nel corso della legislatura è stato dapprima portato avanti il disegno di legge di revisione costituzionale sul c.d. "premierato". Dopo l'approvazione in prima lettura, il testo è stato sostanzialmente abbandonato, probabilmente perché ci si è resi conto della sua impossibile attuazione: si sarebbe dovuto individuare un sistema di voto tale da consentire un risultato coerente tra l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e la formazione di due distinte Assemblee. Francamente, sembra un problema insolubile mantenendo le minime garanzie di libertà e uguaglianza nell'espressione del voto.

Si è optato dunque per la riforma della legge elettorale, giunta ad approvazione in queste ore dopo la definizione del testo a seguito dell'esame in Senato. Benché non sia questa la sede per un'analisi dettagliata dei contenuti, mi pare che – pur con l'incognita, rilevante ma eventuale, del raggiungimento della soglia del 42% coerentemente tra i due rami del Parlamento – si prosegua nella identificazione della leadership del Governo come variabile indipendente e nella composizione delle Camere come variabile dipendente. Si replicherebbero dunque i rischi insiti nella riforma costituzionale del premierato, già ampiamente segnalati nel dibattito [es. A. SCHILLACI, *Tra forma di governo e forma di Stato: aspetti critici del premierato*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, in risposta alla lettera n. 7/2024 di F. Sorrentino].

V Domanda

Le istituzioni parlamentari hanno, non da ora, un rapporto assai peculiare con i processi sovranazionali di regolazione del mondo digitale. Già in passato si è posta assai problematicamente l'applicabilità alle istituzioni parlamentari della disciplina sulla protezione dei dati personali, sia rispetto alla documentazione parlamentare, sia in relazione all'organizzazione delle amministrazioni delle Camere (es. l'applicabilità o meno dell'obbligo di dotarsi di un DPO, le procedure interne in caso di attacchi informatici ai rispettivi siti web etc.).

Lo sviluppo di un corpo normativo di *digital law* dedicato al Parlamento credo debba anzitutto preservare la specificità degli organi rappresentativi e, tra queste, le condizioni di interazione e comunicative orientate allo sviluppo e alla protezione di spazi autenticamente deliberativi. L'esigenza fondamentale è quella di incanalare gli interessi e le domande politiche che emergono da società pluralistiche e complesse negli spazi della rappresentanza; rielaborarli nel quadro di necessari compromessi; e, infine, tradurli in atti normativi (e non) coerenti e in grado di dare effettiva attuazione agli indirizzi politici. In questo senso, la transizione digitale, che pure impatta in modo significativo le istituzioni parlamentari, non muta il loro ruolo e le loro funzioni fondamentali nel quadro degli ordinamenti costituzionali. Da questo punto di vista, non si tratta di preferire una direttrice rispetto ad altre. Spesso, anzi, di tratta di false dicotomie: nel quadro della rivoluzione digitale e algoritmica, le garanzie di sicurezza

nazionale sono coerenti e forse strumentali sia rispetto ad impostazioni antropocentriche, sia alle specificità costituzionali dell'istituzione Parlamento. Allo stesso tempo, le visioni personalistiche e antropocentriche che caratterizzano il nostro costituzionalismo – anche nelle sue istituzioni – costituiscono gran parte del sostrato politico che giustifica misure di sicurezza nazionale.

VI Domanda

Il procedimento di approvazione della legge n. 132 del 2025 ha mostrato come sia difficile trovare una via nazionale alla regolazione di fenomeni che, per propria natura, hanno non soltanto una dimensione globale, ma che sfuggono alla regolazione dei singoli Stati quanto alle loro concrete dinamiche di funzionamento. Ne è un esempio lampante la vicenda dell'emendamento approvato in prima lettura al Senato, relativamente all'obbligo, ai fini dell'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale da parte delle pubbliche amministrazioni, della loro installazione su server ubicati nel territorio nazionale (emendamento 6.4 (testo 2) dei senatori Pellegrino ed altri (FdI)). In una sorta di sovranismo tecnologico si pensava di percorrere questa via «al fine di garantire la sovranità e la sicurezza dei dati sensibili dei cittadini» (così all'art. 6, comma 2, del testo deliberato dal Senato). Nel corso dell'esame alla Camera ci si è resi immediatamente conto che questo avrebbe significato l'impossibilità, salvo avviare investimenti miliardari, della prospettiva tracciata e la disposizione è stata soppressa (determinando così una rarissima terza lettura di un disegno di legge governativo!).
Non è un caso isolato di difficile coordinamento tra pretese di esercizio della sovranità statale e fenomeni globali. Pur ritenendo enormi le potenzialità di impiego dell'AI da parte dei parlamenti, specie ai fini delle analisi ex ante ed ex post delle proprie decisioni (e di quelle governative), credo sia di gran lunga preferibile agire a livello regolativo mediante atti e strumenti di diritto dell'UE, in funzione di una presa di coscienza della condivisione di sovranità in atto e della conseguente devoluzione di competenze in materie simili.
Per altro, è indubitabile che nel periodo più recente vi sia stato un attivismo senza precedenti sul tema, certamente derivante dalla accelerazione tecnologica di questi ultimi anni, ma in qualche modo legato anche a specifiche dinamiche di carattere istituzionale: il Digital Services Act, il Digital Markets Act, il Data government act, poco prima il Cybersecurity Act e poi, specificamente, l'AI Act. Dal punto di vista del rapporto tra competenze degli Stati membri e competenze UE, è utile ricordare che tutti questi interventi abbiano avuto come base giuridica l'art. 114 TFUE (l'ultimo anche l'art. 16 TFUE sulla protezione dei dati personali), ossia quella che tradizionalmente è la base giuridica in grado di ampliare il raggio d'azione delle politiche UE [secondo B. DE WITTE, *Exclusive Member State Competences-Is There Such a Thing?*, in I. GOVAERE-S. GARBEN (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, 69: «the most powerful tool for the expansion of the EU legislative activity»), ma, a

differenza della ulteriore clausola di flessibilità (l'art. 352 TFUE), non richiede l'unanimità in Consiglio.
Inoltre, l'art. 114 TFUE, agganciato a una competenza di tipo concorrente, non esclude in principio ulteriori interventi da parte degli Stati membri. Tuttavia, le dinamiche concrete cui si è assistiti di recente mi portano a ritenere una forte volontà di mantenere a livello europeo il centro nevralgico della decisione.
Anzitutto, gli atti citati sono in prevalenza regolamenti, individuati in relazione a basi giuridiche che indicano la procedura legislativa ordinaria, e dunque che richiedono la maggioranza qualificata in Consiglio (evitando così lo scoglio della unanimità). Per altro, l'art. 114 (a differenza del 115) non individua il tipo di atto e tradizionalmente (sia nel periodo di vigenza delle omologhe disposizioni degli artt. 100 A TCE (Atto unico 1987-1992) e 95 TCE (Maastricht 1992-2009)) era stato usato, per massima parte per l'adozione di direttive. L'opzione per lo strumento del regolamento dimostra non soltanto, e ovviamente, una volontà di procedere a interventi normativi orientati a conseguire un'uniformità. Anche perché questi stessi regolamenti rimandano ampiamente a interventi, e finanche a piani nazionali, per lo sviluppo e l'attuazione dei contenuti del regolamento.
Credo che uno degli elementi essenziali a supporto di questa scelta sia la possibilità di individuare poi una serie di atti successivi di attuazione e di esecuzione da mantenere al livello europeo, magari in capo alla stessa Commissione (che più difficilmente sarebbe ipotizzabile ricorrendo allo strumento della direttiva).
Esempi di questa tendenza, che mi paiono confermare quanto detto in apertura:

- il ruolo dell'AI Office in generale, a supporto degli Stati membri, o anche di sua iniziativa, nell'adozione "orientamenti" (in inglese *guidelines*) sugli aspetti più puntuali della disciplina;
- gli artt. 95 e 96 dell'AI ACT, che identificano un ruolo cruciale della Commissione UE in quella che viene definita la "applicazione (o attuazione) pratica" di snodi cruciali della disciplina. Oltre a promuovere un ampio ricorso ai codici di condotta e all'applicazione volontaria di requisiti specifici, mi paiono estremamente interessanti gli "Orientamenti della Commissione sull'attuazione del regolamento" dell'articolo 96, che consentono, senza ricorrere alle procedure richieste per l'adozione dello stesso regolamento, di intervenire al fine di individuare gli aspetti concreti relativi alle pratiche vietate, ai requisiti, agli obblighi e perfino alla responsabilità lungo la catena del valore dell'AI;
- aggiornamento degli atti successivi senza passare per le stesse procedure originarie.

Questo consolidamento di maggiore interventismo da parte della Commissione, che deriva dalla sua leadership nel guidare le risposte agli *shock* esterni di varia natura, nonché dalla combinazione di rapporti bilaterali con i singoli Stati membri, mi pare coerente con le ulteriori tendenze di questo periodo. L'affermazione e, in prospettiva, l'espansione del nuovo metodo di governo è basato su una rinnovata centralità della Commissione nell'intero flusso di produzione del diritto, che prosegue anche con un

monitoraggio costante della fase attuativa, in dialogo sì con lo Stato membro, ma mantenendo a livello europeo (e in mano alla Commissione) la decisione di intervento successiva.

RISPOSTE DEI PARTECIPANTI ALLA CALL APERTA

ALESSANDRO GIGLIOTTI

I Domanda

Il principale obiettivo, se non l'unico, della riforma costituzionale del 2020 era, per esplicita ammissione dei suoi stessi proponenti, la "riduzione dei costi della politica" o addirittura la "razionalizzazione della spesa pubblica", come si evince non solo e non tanto dalle relazioni introduttive dei tre disegni di legge in materia, invero alquanto succinte e che si limitavano a un fugace richiamo alla questione in oggetto, quanto dall'ampio dibattito degli anni immediatamente precedenti nel quale tale aspetto era assurto ad elemento chiave dei programmi di politica fiscale di alcuni partiti. Purtuttavia, si trattava di cifre veramente modeste: nonostante i promotori della riforma promettessero tagli nell'ordine di 500 milioni – nell'arco di un'intera legislatura, però, il che si traduceva in circa 100 milioni annui –, l'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica aveva evidenziato sin dal principio che la mera riduzione del numero dei parlamentari, incidendo esclusivamente sulla composizione delle Camere, avrebbe generato un risparmio di soli 57 milioni di euro annui (37 per la Camera e 20 per il Senato) derivante dai minori costi di erogazione di indennità e rimborsi spese. E poiché nell'anno 2020 il bilancio delle due Camere impegnava circa 1,45 miliardi di euro (rispettivamente 943 milioni per la Camera e 505 per il Senato), un taglio di 57 milioni corrispondeva a non più del 4 per cento della spesa complessiva di funzionamento delle assemblee parlamentari.

Se si rapportano poi queste cifre all'ammontare della spesa pubblica italiana emerge un quadro ancora più emblematico: il rendiconto per l'esercizio finanziario 2019, anno di approvazione della riforma in Parlamento, attestava una spesa complessiva di 823 miliardi, salita addirittura a più di 1.000 miliardi nell'anno successivo seguendo un *trend* crescente che avrebbe trovato conferma anche negli anni a venire. Non a caso, il già citato Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, nel 2019, scriveva che il taglio avrebbe comportato un risparmio dello 0,007 per cento della spesa pubblica italiana, ma se si considera che quest'ultima nel 2025 è stata pari a circa 1.171 miliardi di euro la percentuale si riduce ulteriormente, anche in considerazione del fatto che indennità e rimborsi sono fermi al 2011 e che da allora non hanno subito variazioni di sorta.

Sul punto, è interessante altresì notare che, sin dal 2013, le Camere hanno avviato un'azione di contenimento dei costi interni che ha portato a risparmi significativamente maggiori rispetto a quelli prodotti dalla rinnovata composizione e che si attestano attorno ai 750 milioni nel periodo 2013-2020. Segnatamente, dal conto consuntivo della Camera dei deputati per l'anno finanziario 2020 emerge che, per effetto di tali politiche di contenimento dei costi, l'importo complessivo delle somme restituite dalla Camera al bilancio dello Stato a partire dal 2013 ammonta a 500 milioni di euro. Dal canto suo, negli stessi anni il Senato ha apportato riduzioni di costi nell'ordine di circa 250 milioni. Va del pari evidenziato che, nella XIX legislatura, la prima a composizione ridotta, la spesa complessiva delle due Camere si è mantenuta sostanzialmente stabile rispetto alla precedente: dal conto consuntivo della Camera dei deputati per l'anno finanziario 2025 si evince che la spesa complessiva, pari a circa 960 milioni di euro, è allineata a quella del 2022 e non così dissimile rispetto a quella del 2021, pari a 973 milioni, mentre in Senato la spesa relativa all'anno 2024, l'ultima disponibile, è pari a 585 milioni di euro ed è anch'essa allineata a quella del 2022. Questo significa che i risparmi derivanti dalla riduzione del numero dei parlamentari sono stati assorbiti da altri costi e che, pertanto, il già esiguo risparmio è stato del tutto vanificato.

Se sul piano del contenimento dei costi della politica e della razionalizzazione della spesa pubblica la riforma non ha quindi avuto alcun impatto significativo, occorre chiedersi se essa abbia prodotto risultati degni di nota quanto meno su quello dell'efficienza e della produttività. Senonché, il concetto di produttività – che la letteratura economica definisce come rapporto tra *output* e *input* e che indica, in una realtà di tipo aziendale, l'unità di prodotto realizzata per ogni singolo lavoratore o singola ora lavorata – si presta ben poco ad essere applicato ad un'assemblea rappresentativa. E sebbene si sia di recente affermata una tendenza al monitoraggio delle attività parlamentari anche a fini statistici, come denotano gli ottimi rapporti realizzati periodicamente tanto da soggetti esterni – quali Openpolis – quanto dall'amministrazione parlamentare – si pensi, in particolare, al Rapporto annuale sullo stato della legislazione –, va precisato che l'analisi dei dati, ancorché preziosissima per comprendere assetti e dinamiche in continuo mutamento, non può certo sfociare in frettolose letture di tipo meramente quantitativo che rischierebbero di rivelarsi del tutto fuorvianti: è forse maggiormente "produttiva" un'assemblea parlamentare caratterizzata da un elevato numero di proposte di legge o di proposte emendative? O di atti di indirizzo e sindacato ispettivo? È più rilevante, a tali fini, la quantità degli atti depositati o il numero di quelli approvati? O il vero obiettivo è solo incrementare l'indice di "produttività" del singolo parlamentare, mediante una riduzione dell'*input* a parità di *output*?

Il punto è che l'attività di un'assemblea parlamentare non si valuta in base alla quantità di leggi approvate, *a fortiori* in un ordinamento affetto da una sorta di bulimia normativa, aggravatasi con il tempo: si pensi alla mole immane di norme che non di rado si sovrappongono, entrando talvolta in contraddizione tra loro e dando luogo a problemi interpretativi che ne rendono difficoltosa l'applicazione, oppure alle innumerevoli disposizioni di rango primario che rinviano, per la loro attuazione, a

regolamenti governativi o ministeriali, i quali vengono giocoforza adottati con estremo ritardo facendo restare lettera morta la norma di legge, pur essendo questa in vigore. Del resto, la letteratura ha da tempo evidenziato come altamente problematica l'eccessiva quantità e disorganicità degli atti normativi, cui si è recentemente fatto fronte da un lato attraverso l'entrata in vigore di provvedimenti meramente abrogativi di leggi risalenti (c.d. "taglialeggi"), promossi volta per volta dall'apposito dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio e su cui una commissione parlamentare *ad hoc* è chiamata ad esprimere un parere, e dall'altro attraverso la codificazione di settore. All'eccesso di norme si affianca poi l'altrettanto smisurato numero di atti parlamentari interni sottoposti periodicamente all'esame delle due Camere: ci si riferisce, in particolare, alle proposte emendative presentate dai singoli parlamentari – nonché da relatori e Governo – durante l'*iter* di conversione dei decreti-legge o in occasione dell'esame del disegno di legge annuale di bilancio, così numerose – e talvolta platealmente estranee all'oggetto del provvedimento cui sono indirizzate – da impedire un esame nel merito e da richiedere un uso sempre più stringente di strumenti antiostruzionistici pensati originariamente per altre finalità: dall'apposizione della questione di fiducia alla più recente prassi della selezione – nota nel gergo parlamentare come "segnalazione" – degli emendamenti, che nel loro insieme hanno contribuito a trasformare sempre più le aule parlamentari in sedi in cui non si discute e ci si limita a ratificare decisioni assunte altrove.

Analogo il discorso se ci si pone sul piano dell'efficienza, concetto anch'esso di matrice microeconomica per quanto mutuato dalle scienze giuridiche. A tal proposito, quand'anche si voglia prendere spunto dalla dottrina amministrativistica e dai parametri di efficacia, efficienza ed economicità ai quali l'attività dei pubblici poteri deve ispirarsi, occorre considerare che le assemblee parlamentari, a differenza della pubblica amministrazione strettamente intesa, non operano al diretto servizio dei cittadini al fine di erogare servizi e che, pertanto, sarebbe molto più proficuo focalizzarsi sul profilo dell'economia procedurale. A tal proposito, va rigettata in partenza la tesi, alquanto apodittica, secondo cui un numero ridotto di parlamentari si tradurrebbe automaticamente in un minor numero di atti e in una minore durata dei dibattiti e, conseguentemente, dei procedimenti parlamentari, per la semplice ragione che essi non sono direttamente correlati al numero dei componenti delle Camere. Il singolo parlamentare, infatti, non incontra limiti di sorta nel presentare proposte di legge, emendamenti o atti di indirizzo e controllo; quando interviene nel corso di un procedimento, lo fa sovente in rappresentanza del gruppo di appartenenza e molto di rado a titolo individuale. L'esperienza di questa prima legislatura a ranghi ridotti ha confermato piuttosto i timori di chi, in sede dottrinale, aveva paventato il rischio che, quanto meno al Senato, la nuova composizione potesse produrre problemi, data la difficoltà nel distribuire i senatori presso i numerosi – e in alcuni casi indefettibili – organi interni e, in particolare, nelle commissioni permanenti, che sono state giocoforza ridotte da 14 a 10 mediante accorpamenti che, oltre a privare alcune di esse della necessaria omogeneità di materia, le rendono non più allineate a quelle della Camera, rimaste inalterate. Le uniche riforme che hanno permesso di improntare i lavori

parlamentari ai principi di economia procedurale, del resto, sono state di rango regolamentare – si pensi, a titolo di esempio, allo scrutinio palese o al contingentamento dei tempi di discussione – e, come tali, slegate dalla composizione delle rispettive assemblee.

In definitiva, resta ancora molto da fare per ottimizzare i procedimenti parlamentari, ma è innegabile che la riforma del 2020 non abbia inciso sul punto – non avrebbe potuto farlo – e non ha minimamente contribuito neppure a contenere l'ormai progressivo indebolimento delle istituzioni parlamentari nel rapporto con il potere esecutivo, che appare sempre più il *dominus* incontrastato nell'esercizio della funzione normativa primaria. Ma per conseguire tale obiettivo servirebbe operare in altro modo, limitando al massimo decretazione d'urgenza e questione di fiducia e vietando, senza eccezione alcuna, i maxiemendamenti.

II Domanda

L'hanno senz'altro assecondata. Le riforme regolamentari degli ultimi anni hanno attenuato alcune asimmetrie esistenti tra i due rami del Parlamento, acuendone altre, tuttavia esse convergono negli obiettivi di fondo, riconducibili essenzialmente alla razionalizzazione – che, per alcuni versi, si traduce in una velocizzazione – dei procedimenti parlamentari più che al riequilibrio nei rapporti fra esecutivo e legislativo. Questa tendenza è evidente tanto nella riforma adottata dal Senato alla fine della XVII legislatura, tesa a valorizzare la sede redigente per l'esame dei disegni di legge in modo da snellire i lavori in Assemblea, quanto in quelle adottate – in tre distinte fasi – dalla Camera nella legislatura in corso. Con la riforma del 2024, in particolare, sono state riviste diverse procedure al fine di ottimizzare i lavori parlamentari, riducendo i tempi di intervento in Assemblea, rivedendo la fase di illustrazione di emendamenti e ordini del giorno ed apportando ulteriori innovazioni volte nel complesso ad alleggerire l'*iter legis*; con quella del 2026 è stato poi soppresso l'intervallo di 24 ore intercorrente tra l'apposizione della questione di fiducia e la votazione ed è stato esteso il contingentamento dei tempi anche all'esame dei disegni di legge di conversione nell'ipotesi in cui non sia stata chiesta la fiducia.

Accanto a queste innovazioni, degne di nota sono anche quelle in materia di costituzione dei gruppi parlamentari: nel 2017, in particolare, il Senato ha introdotto un requisito qualitativo per la loro costituzione, consistente nella corrispondenza tra gruppi e liste elettorali. La riforma, tuttavia, non ha sortito gli effetti sperati, come denota il fatto che nel corso della XVIII legislatura siano stati costituiti in corso d'opera ben 4 nuovi gruppi: esattamente quello che essa si prefiggeva di impedire. Nel 2022, in vista della rinnovata composizione delle Camere, la disciplina in oggetto è stata perfezionata e sono state introdotte altre disposizioni finalizzate a disincentivare il "transfughismo", tra cui quella che vieta al senatore fuoriuscito di aderire al gruppo misto, molto rischiosa perché potenzialmente idonea a sortire l'effetto opposto nella misura in cui permette di non iscriversi ad altri gruppi, o quella che dispone la decadenza dalle cariche del Consiglio di Presidenza – con la sola eccezione del Presidente del Senato – del

componente che abbia cambiato gruppo. Completa il quadro la disposizione che prevede la riduzione del contributo annuale nel caso di passaggio di uno o più senatori ad altro gruppo, estesa ora anche alla Camera seppur con sfumature lievemente diverse.

Se l'esigenza di razionalizzare – o, se si vuole, di semplificare e velocizzare – i procedimenti parlamentari appare nel complesso condivisibile, va detto che sul profilo del riequilibrio dei rapporti tra esecutivo e legislativo, invece, si è fatto decisamente poco: non è stato introdotto alcun freno alla presentazione dei maxiemendamenti, salvo la soppressione del sesto comma dell'art. 78 del regolamento del Senato, a seguito della quale i disegni di legge di conversione sono esaminati in Assemblea partendo dal testo approvato in commissione anziché da quello presentato dal Governo o trasmesso dalla Camera, e di limitato impatto sembrano essere le misure volte a contrastare il già richiamato abuso della decretazione d'urgenza. Alla Camera, in particolare, è stata ampliata la possibilità di fissare un "voto a data certa" per l'approvazione di un testo di legge di cui sia stata dichiarata l'urgenza, limitata sinora ai collegati alla manovra di finanza pubblica, mentre al Senato per i disegni di legge in materie non riservate all'esame in Assemblea ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost., la Conferenza dei Capigruppo può ora stabilire un termine entro il quale concludere l'esame, ponendo in votazione il testo presentato o trasmesso al Senato ovvero quello approvato dalla Commissione. Si tratta di poche e circoscritte innovazioni che giungono però in netto ritardo e non sembrano pertanto idonee a scardinare la centralità che la decretazione d'urgenza ha assunto nel sistema delle fonti. Se si considera poi che le rigorose norme che disciplinano contenuti e procedimento di esame del disegno di legge annuale di bilancio vengono costantemente disattese, consentendo al Governo di ampliarne a dismisura il raggio d'azione, e che i procedimenti parlamentari sono ormai ispirati ad una logica di "monocameralismo alternato", si può ragionevolmente concludere che, ad oggi, mancano i presupposti – se non addirittura la volontà – per operare un riequilibrio dei rapporti tra esecutivo e legislativo nell'esercizio della funzione normativa di rango primario.

Quanto al rapporto tra maggioranza e minoranze, pur senza disconoscere l'utilità delle modifiche apportate al regolamento della Camera per valorizzare il ruolo dell'opposizione – si pensi, in particolare, alle norme in tema di convocazione della Giunta per il Regolamento o di tempi di esame delle proposte di legge in quota opposizione –, è il caso di evidenziare che esse appaiono insufficienti in quanto servirebbe intervenire anche e soprattutto a livello costituzionale, non solo e non tanto per dare rilevanza al concetto di "opposizione" nell'ottica di una democrazia maggioritaria basata sull'alternanza, quanto per adeguare i *quorum* di maggioranza che, a seguito dell'introduzione del sistema maggioritario, nelle sue molteplici declinazioni, hanno perso la loro funzione di garanzia. Ci si riferisce, in particolare, al procedimento di revisione costituzionale, ai *quorum* previsti per l'elezione del Presidente della Repubblica e, se si vuole, anche a quello previsto per l'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari, tutti pensati per un assetto istituzionale completamente diverso, nel quale il sistema proporzionale, pur non imposto, era dato per presupposto.

III Domanda

Non c'è dubbio che, dal 1994 in poi, vi sia stato un processo di rafforzamento dell'esecutivo e, conseguentemente, un riequilibrio dei rapporti con il potere legislativo. Lo testimoniano anzitutto i numeri: tra il 1948 e il 1994 si sono alternati 47 diversi Governi, con una durata media di poco meno di un anno, mentre tra il 1994 e il 2026 i Governi sono stati 18, con una durata media salita a poco meno di due; se si considera la durata complessiva, sui cinque Governi più longevi della storia costituzionale ben quattro sono successivi al 1994. Questo rafforzamento è stato certamente determinato dall'introduzione del sistema maggioritario, che ha indotto i partiti ad articolare l'offerta politico-elettorale secondo un assetto tendenzialmente bipolare e ha consentito di realizzare una sorta di investitura popolare del Presidente del Consiglio, della sua maggioranza e del suo programma. Anche la gestione delle crisi di governo ha parzialmente risentito di queste innovazioni politico-istituzionali, nonostante non si sia mai affermata, come da molti auspicato, la consuetudine dello scioglimento pressoché automatico in caso di dimissioni del Governo "investito" dal popolo. A ciò si aggiunga che, dal 1994 in poi è venuto meno il voto di preferenza, il che ha permesso ai partiti da un lato di imporre candidati privi di seguito popolare e dall'altro di rafforzare le rispettive *leadership*, al prezzo però di un indebolimento delle Camere i cui componenti sono, per l'appunto, privi di una propria legittimazione popolare diretta. Considerato, infine, che i partiti politici attuali, nati quasi tutti successivamente al 1994, sono in larga misura privi di un preciso legame con le tradizionali famiglie politiche europee e imperniati sulla figura del rispettivo *leader*, emerge un quadro sempre più verticistico nel quale il Governo funge da vero e proprio "comitato direttivo" della maggioranza parlamentare e in seno a questo predomina la figura del Presidente del Consiglio.

In quest'ottica, la nuova legge elettorale, approvata dalle Camere nell'ottobre 2026 e che reintroduce parzialmente il voto di preferenza, si prefigge di portare a compimento la dinamica descritta: i partiti sono incentivati a comporre coalizioni preventive; devono indicare un programma politico e un "candidato" alla carica di Presidente del Consiglio, fermo restando il procedimento di nomina di cui all'art. 92 della Costituzione; il premio di "governabilità" permette alla coalizione più votata – purché ottenga almeno il 42% dei voti validi – di conseguire la maggioranza assoluta in entrambe le Camere. Dinanzi ad un quadro simile, disattendere le indicazioni popolari, pur non essendo in sé contrario al dettato costituzionale, diventerebbe politicamente controproducente.

Tutto ciò premesso, l'impressione è che bipolarismo, democrazia dell'alternanza e stabilità dell'indirizzo politico-governativo siano solo in parte frutto del contesto istituzionale di riferimento, inteso come apparato di norme costituzionali e legislative, essendo strettamente connessi a fattori extragiuridici su cui le norme non possono incidere se non in modo marginale. Come insegna la letteratura più attenta, un assetto bipolare non richiede necessariamente sistemi elettorali maggioritari – lo testimoniano, in particolare, le esperienze costituzionali della Germania e della Spagna – quanto piuttosto un sistema partitico sufficientemente omogeneo ed esente da polarizzazione

ideologica. Parimenti, un sistema maggioritario non garantisce stabilità con un sistema partitico frammentato e scarsamente strutturato: nell'ordinamento italiano l'introduzione del maggioritario non ha frenato la proliferazione dei partiti – e soprattutto dei partitini – e, per alcuni versi, l'ha addirittura incentivata. Il collegio uninominale ha infatti incrementato il potere di ricatto dei piccoli partiti, dovuto al loro peso marginale, dando luogo ad un fenomeno di spartizione preventiva delle candidature e ad una conseguente "proporzionalizzazione" del sistema elettorale, pur formalmente di impianto maggioritario.

Né privi di controindicazioni sono i sistemi proporzionali con premio, i quali possono favorire la formazione di maggioranze parlamentari a patto di innestarsi su un sistema partitico sufficientemente coeso ed omogeneo. L'esigua durata della XV legislatura, caratterizzata da una maggioranza parlamentare tanto ampia quanto frammentata, ne dà puntuale conferma. In occasione delle elezioni del 2013, inoltre, l'offerta politica è stata di fatto quadripolare, al punto che la coalizione più votata è rimasta sotto il 30 per cento dei voti validamente espressi, comportando l'applicazione di un premio di maggioranza eccessivo e puntualmente censurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014. È significativo, a tal proposito, che la nuova legge elettorale preveda l'assegnazione del premio di "governabilità" solamente nel caso in cui la forza politica più votata abbia ottenuto non meno del 42% dei voti validi, il che però espone ad esiti paradossali nell'ipotesi in cui, a seguito di un'offerta politico-elettorale frammentata, nessuno raggiunga il *quorum* previsto.

In definitiva, i meccanismi di razionalizzazione e il sistema elettorale possono favorire la stabilità dei Governi e la continuità dell'indirizzo politico-governativo, ma non possono creare da soli tali condizioni qualora il sistema partitico si riveli frammentato, privo di omogeneità e scarsamente strutturato, né sembra opportuno porvi rimedio ricorrendo a formule ipermaggioritarie che trasformerebbero le elezioni parlamentari in una sorta di elezione diretta del Governo, salvo essere disposti a tollerare forzature che, per quanto astrattamente rispondenti all'esigenza di perseguire l'interesse alla governabilità, rischiano di porsi in contrasto con il principio democratico-rappresentativo e con quello dell'eguaglianza del voto.

MARIO GORLANI

Le questioni poste dalla Call di questa Rivista toccano temi centrali dell'attuale dibattito sul futuro dei nostri assetti costituzionali, muovendo dal presupposto, in sé condivisibile, che l'efficienza delle istituzioni rappresentative, e del Parlamento in particolare, costituisca un imprescindibile elemento di analisi della loro rilevanza all'interno del sistema e, conseguentemente, un fattore decisivo della loro legittimazione e della stessa tenuta democratica dell'ordinamento. La difficoltà e la lentezza nel dare risposte tempestive a problematiche sociali, economiche e ambientali sempre più incombenti stanno sottoponendo a forte tensione le forme tradizionali di rappresentanza, incoraggiando tentazioni semplificate e "semplicistiche", ed impegnano pertanto nella

ricerca di correttivi che, tuttavia, non compromettano le garanzie costituzionali e i momenti di confronto democratico.

La vastità delle questioni coinvolte, nonché lo spazio concesso, suggeriscono di concentrare l'attenzione solo su due quesiti, il primo e il terzo, rimandando ad altre sedi la riflessione sugli altri temi, certo non meno rilevanti.

I Domanda

Il primo quesito intende misurare la produttività e l'efficienza del Parlamento in termini quantitativi e di celerità del procedimento legislativo e intende altresì indagare su un eventuale rapporto di causa ad effetto tra tale ipotizzato ed eventuale aumento della produttività e la riduzione del numero dei parlamentari, introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2020 e operativa a partire dalla presente legislatura.

Per provare a dare risposta a tale interrogativo, occorre partire da una premessa: il dato in sé del numero complessivo di leggi entrate in vigore nel corso di una legislatura, così come quello sui tempi di approvazione di una legge, raccontano poco, a ben vedere, in merito alla efficienza del Parlamento. O, meglio, ricostruiscono la sua produttività in termini esclusivamente quantitativi, secondo una diffusa tendenza odierna a misurare i processi e i fenomeni che osserviamo sulla base di numeri, algoritmi e tempi di attuazione. La celerità di azione e di decisione delle istituzioni pubbliche, infatti, nella duplice declinazione del principio di tempestività e del principio del risultato, è diventata, in questi anni, una sorta di mantra di ogni riforma e di ogni analisi: la tempestività e il risultato come espressione peculiare del buon andamento della Pubblica Amministrazione ma anche, più in generale, come capacità delle istituzioni di varare risposte adeguate nel tempo corretto ai bisogni di regolazione e di erogazione espressi dalla società.

C'è però da chiedersi se tali categorie – tempestività, *performance*, risultato – siano agevolmente e correttamente mutuabili anche per la valutazione dell'attività legislativa, tenuto conto della ontologica differenza tra le due tipologie di attività, ma anche tenuto conto che la legislazione segue logiche politiche e perciò non tanto misurabili in termini quantitativi, quanto soprattutto in termini qualitativi, di consenso e di capacità riformatrice. In altre parole, più che il numero delle leggi approvate in una legislatura, dovrebbe assumere significato la rilevanza dei temi affrontati, la innovatività delle scelte, gli effetti in termini di bilancio dello Stato.

Non solo: in una epoca e in un contesto che vedono sempre più nel Governo il protagonista dell'attività legislativa, l'efficienza del Parlamento andrebbe verificata soprattutto in relazione a quanto concretamente il Parlamento incide sul testo finale delle leggi approvate, nonché in relazione alla qualità della rappresentanza e all'effettiva capacità di dar voce agli elettori (tema che verrà affrontato in risposta al terzo quesito) [G. PASQUINO, *Come valutare la produttività dei parlamentari*, in *Rivista Il Mulino*, 1/2020].

Tornando però al quesito, la domanda trova risposte, ma anche un approccio metodologico, diversi in relazione ai due profili che affronta: da un lato la misurazione

della produttività in termini assoluti, e dall'altro lato il nesso (eventuale) tra tale produttività e riduzione del numero dei parlamentari. Se infatti la risposta alla prima parte della domanda può basarsi essenzialmente su dati statistici e, quindi, restituire risultati "abbastanza" esatti, più complessa si presenta l'analisi del secondo profilo, che è influenzato da una serie di variabili ulteriori, di difficile dimostrazione.

Nella XIX legislatura, durata sin qui 1440 giorni, il numero complessivo di leggi approvate è stato di 356 (alla data di chiusura del presente articolo), come risulta dai dati riportati dall'Ufficio Statistiche del Senato della Repubblica; nella XVIII, condizionata dall'emergenza Covid, durata 1614 giorni, sono state approvate 316 leggi; nella XVII legislatura, durata 1732 giorni, le leggi approvate sono state 379; nella XVI legislatura, durata 1680 giorni, le leggi approvate sono state 391; nella XIV legislatura, durata 1698 giorni, le leggi approvate sono state 686; nella XIII legislatura, durata 1745 giorni, le leggi approvate sono state ben 906.

Questi dati danno conto quindi di una rilevante riduzione nella produzione legislativa intervenuta dopo la XIV legislatura (la XV è durata soltanto 2 anni e non offre perciò un termine di confronto significativo), così come, però, di una sostanziale continuità nella produttività del Parlamento nelle ultime 4 legislature, con un qualche incremento nel corso dell'ultima legislatura, ma comunque non particolarmente rilevante (se non nel confronto con la XVIII legislatura, condizionata come si è detto dall'emergenza Covid). Se questo trend fosse confermato anche nelle prossime legislature, potremmo così già concludere che la riduzione del numero dei parlamentari non ha influenzato in alcun modo la capacità e l'efficienza del Parlamento nell'approvare le leggi; anzi, se si tiene anche conto dell'effetto positivo generato in questi ultimi quattro anni dalla stabilità di governo, si può addirittura giungere alla conclusione che la produttività si sia persino ridotta, anche considerando l'incremento del numero di decreti-legge (che velocizzano l'iter) e delle questioni di fiducia poste dal Governo.

In punto di durata dell'iter legislativo, i dati cambiano molto da legislatura a legislatura. La XIX legislatura è stata sicuramente più "rapida" nei tempi di approvazione delle leggi delle due precedenti e della XIII, ma più lenta della XVI e sostanzialmente in linea con i dati della XIV (anche in questo caso i dati della XV legislatura fanno storia a sé, perché contemplano un tempo medio di approvazione delle leggi di "soli" 127 giorni, molti meno dei 238 della XIX legislatura e decisamente meno anche dei 193 della XVI) [i dati sono sempre tratti dall'Ufficio Statistiche del Senato della Repubblica].

Come detto, sulla durata "media" dell'iter legislativo incide in modo significativo il dato relativo alla tipologia di leggi (di conversione di decreti-legge, di bilancio o collegate alla manovra finanziaria, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali), che tuttavia denota una certa continuità nelle proporzioni; nonché il dato relativo al numero di questioni di fiducia, che ha visto l'Esecutivo in carica incrementare ulteriormente una prassi già diffusa e ampiamente criticata. Fino ad oggi i decreti-legge sono stati 143 (di cui 122 definitivamente convertiti in legge, 12 decaduti, e 9 in corso di esame alle Camere); sono state poste in media 2,9 questioni di fiducia al mese.

Rischia dunque di risultare vano, se non addirittura arbitrario, almeno fino ad oggi, tentare di individuare una qualche relazione causale tra riduzione del numero dei parlamenti e una accelerazione/intensificazione del processo legislativo e della produttività complessiva del Parlamento, essendo questa condizionata, come abbiamo visto, dalla scelta degli strumenti normativi e dal ricorso a "scorciatoie" procedurali varie; dalle condizioni politiche e dalla relazione/controllo che il Governo instaura con il Parlamento, anche attraverso l'utilizzo della questione di fiducia; dalla prassi sempre più ricorrente di quel "monocameralismo alternato di fatto" [I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022] che sta, per molti versi, alterando e snaturando il modello parlamentare bicamerale delineato dalla Costituzione.

La riduzione del numero dei parlamentari non ha favorito una maggiore produttività, peraltro contenuta in termini assoluti, né ha offerto l'occasione per una maggiore centralità del Parlamento nell'equilibrio tra i poteri, come si era ipotizzato in occasione della riforma, o per una maggiore qualità della rappresentanza, tenuto conto della marcata verticalizzazione della forma di governo (tema su cui torneremo nella risposta al terzo quesito).

Analoghe conclusioni possono trarsi, dati alla mano, in relazione al contenimento dei costi dell'istituzione parlamentare.

Da una analisi dei rendiconti ufficiali del bilancio approvato dalla Camera dei deputati emerge infatti che la dotazione annua dello Stato a favore dell'istituzione è rimasta costante tra il 2020 e il 2025 (943 milioni di euro circa). Lo stesso vale per il Senato, con numeri ovviamente dimezzati.

Sono però aumentati, per entrambe le Camere, gli impegni di spesa, che per la sola Camera dei deputati ammontano, in questi ultimi quattro anni, a circa 1.261 milioni di euro, in netto aumento rispetto alla legislatura precedente, ove si sono registrati impegni di spesa medi per circa 1.034 milioni di euro.

Deve quindi giungersi alla conclusione che, per il momento, nessuna delle ragioni che avevano motivato la revisione costituzionale del 2020 si è concretizzata: non i risparmi di spesa; non una maggiore efficienza delle Camere né una loro maggiore incidenza nella formazione degli atti legislativi; non un recupero di autorevolezza dell'istituzione parlamentare e un riequilibrio tra i poteri; non infine una maggiore rappresentatività nel rapporto con il corpo elettorale, che anzi sembra destinata a ridursi ulteriormente ove dovesse essere approvata la riforma elettorale all'esame del Parlamento.

In altre parole, la riduzione del numero dei parlamentari si è rivelata, fino ad oggi, se non sbagliata, tutt'al più una riforma inutile, e questo perché non è stata inserita in un disegno più ampio, capace di ridefinire il bicameralismo perfetto e intervenire su una corretta dialettica tra Esecutivo e Legislativo, oltre che sui meccanismi elettorali.

III Domanda

Il terzo quesito sollecita una riflessione su un processo in atto da tempo, ovvero l'accentramento di competenze e funzioni nella Presidenza del Consiglio, che sta

diventando il paradigma e il modello della ipotizzata riforma costituzionale all'insegna del cosiddetto "premierato".

Tale processo di accentramento ha ascendenze lontane, fin dalla legge 400 del 1988 e dal dibattito sul rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio all'interno dell'Esecutivo; ma è in tempi recenti che ha conosciuto un'accelerazione in ragione del prolungato stato di emergenza e di crisi che le società contemporanee stanno vivendo da almeno un quarto di secolo. In questo arco temporale, si è passati, senza soluzione di continuità, dall'emergenza del terrorismo islamico alla crisi dei sub-prime e delle borse mondiali; dall'impennata dello *spread* all'emergenza pandemica; dalla crisi energetica alla crisi bellica e poi a quella climatica.

L'emergenza accentra fisiologicamente il potere. Si pensi all'esempio classico delle ordinanze contingibili e urgenti che il Sindaco può adottare in situazioni di emergenza, o alle ordinanze della protezione civile. L'ordinato assetto delle competenze, la collegialità del confronto che precede l'assunzione delle deliberazioni rilevanti per la collettività, vengono sovvertiti da situazioni impreviste e imprevedibili che richiedono risposte in tempo reale, ritenute (a torto o a ragione) non compatibili con le normali procedure. Questo incide sulla gestione delle politiche pubbliche e delle risorse che vengono spese.

Il Covid ha messo ben in evidenza questo aspetto, che il PNRR ha ulteriormente accentuato, in particolare con il decreto-legge n. 13 del 24 febbraio 2023, convertito con modificazioni nella legge n. 41 del 21 aprile 2023, che ha rafforzato i poteri di monitoraggio, indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio per accelerare il raggiungimento di target e milestone. Con il PNRR la giustificazione dell'accentramento dei poteri in capo alla Presidenza del Consiglio si è spostata dalla gestione di un'oggettiva e drammatica emergenza sanitaria, alla necessità di garantire con efficienza la semplificazione delle procedure autorizzatorie e il rispetto delle scadenze fissate dalla Commissione europea. Il legislatore ha preso atto della farraginosità delle procedure ordinarie, ma anziché intervenire su una generale semplificazione dei vari iter amministrativi – cosa, per la verità, fatta in alcuni ambiti, partendo da istituti introdotti nella legge n. 241 del 1990 e in legislazioni di settore – ha ritenuto preferibile e più efficace, nell'immediato, la "scorciatoia" dell'accentramento delle competenze. Peraltro, sempre in termini di politiche pubbliche, sono sempre più numerosi i casi di commissariamento di Amministrazioni finalizzati ad assicurare tempi certi nell'avvio e nella conclusione di grandi opere, con non poche tensioni rispetto al principio della naturale competenza stabilita per legge codificato nell'art. 97, co. 3, Cost.

L'accentramento di competenze in capo alla Presidenza del Consiglio, in deroga al riparto costituzionale e legislativo delle attribuzioni, sta così diventando uno schema che si ripete, anche ad emergenza finita, e sta contribuendo a creare un preoccupante retroterra e contesto politico, culturale e istituzionale per legittimare la spinta a riforme costituzionali ed elettorali che vanno nella direzione dell'introduzione di un premierato – positivizzato o di fatto – destinato ad incentivare l'effetto di disintermediazione tra corpo elettorale e leader dell'Esecutivo e la marginalizzazione del Parlamento e financo

del Governo. Partendo dall'esperienza comunale e regionale, la suggestione di forme di investitura diretta ed immediata, con contestuale concentrazione di poteri in capo al vertice dell'Esecutivo, sta raggiungendo anche il livello nazionale [E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023].

Ad una simile prospettiva concorrono diversi fattori: oltre alle richiamate emergenze contingenti, una profonda trasformazione del sistema politico e dei partiti, con una sempre più marcata torsione leaderistica; l'esigenza di velocizzazione della decisione pubblica in un contesto sempre più globalizzato e sfidato dalle grandi multinazionali della tecnologia digitale; l'evoluzione delle modalità di comunicazione pubblica, sempre più personalizzata e diretta. Tutto questo ha concorso e continua a concorrere a verticalizzare le forme di governo tradizionali, anche quelle parlamentari, prospettando scenari che, fino a non molto tempo fa, sembravano una specificità propria di altre forme di governo (presidenziale o semi-presidenziale).

La ipotizzata riforma del c.d. "premierato", per ora accantonata, va in questa direzione; così come la riforma elettorale in discussione in Parlamento, con l'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio sulla scheda elettorale e un premio di maggioranza che, sulla falsariga dei modelli regionale e comunale, rafforza la leadership di coalizione – e, quindi, i successivi poteri di governo – di colei o colui che ha determinato, con il suo nome, il suo carisma e la sua capacità aggregativa, la vittoria politica.

A prescindere, quindi, della riduzione del numero dei parlamentari, che non ha inciso in modo rilevante e diretto né sugli equilibri della forma di governo né, come abbiamo visto, sulla produttività del Parlamento, si vanno consolidando e in qualche modo incoraggiando e assecondando tendenze della forma di governo parlamentare verso un modello di premierato di fatto che fa del Parlamento sostanzialmente un ratificatore delle decisioni assunte a livello governativo, con un ruolo sempre più marcato della figura del Presidente del Consiglio [A. D'ANDREA (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, Brescia, 2009]. Anzi, paradossalmente, come è stato osservato, la riforma che ha condotto alla riduzione del numero dei parlamentari sembra piuttosto inserirsi all'interno di un "pacchetto" di riforme costituzionali – soprattutto quelle "tentate" in questa legislatura - tutte convergenti verso un tendenziale e pericoloso ridimensionamento della rappresentanza parlamentare e degli istituti di garanzia [M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione*, in *Nomos*, 1/2021].

Si tratta di un approdo che, a ben vedere, rappresenta non un efficientamento ma, al contrario, una vera e propria torsione della forma di governo parlamentare, perché estremizza e radicalizza il confronto e la dialettica tra maggioranza – tendente sempre più a identificarsi con la sola figura del Capo del Governo – e opposizione, a discapito e mettendo in ombra la separazione e la dialettica tra Legislativo ed Esecutivo. E in questa sempre più stretta e disintermediata identificazione tra Presidente del Consiglio e corpo elettorale a farne le spese sono soprattutto il ruolo del Parlamento, l'equilibrio

complessivo tra i poteri e il carattere vincolante e supremo della Carta costituzionale a tutela delle libertà fondamentali riconosciute dall'ordinamento.

È vero che lo scenario che stiamo ricostruendo, pur espressione di una linea di tendenza riconoscibile anche in altri ordinamenti, è in qualche modo influenzato dal contesto politico che l'Italia sta vivendo e che potrebbe ripetersi anche nella prossima legislatura: una coalizione "a vocazione maggioritaria", con una leadership chiara in Giorgia Meloni e con un partito che rappresenta in modo chiaro il partito di maggioranza relativa e il traino dell'alleanza. È probabile che le considerazioni sopra svolte muterebbero in parte nella misura in cui si tornasse, dopo le elezioni, ad equilibri parlamentari più precari, senza alcuna maggioranza precostituita e vincitrice in sede elettorale, come la crescita rapida dei riscontri dei sondaggi su Futuro Nazionale può far presagire.

Se ciò si verificasse, non verrebbero probabilmente meno alcune storture ben note, come l'abuso della decretazione d'urgenza e il reiterato ricorso alla questione di fiducia, ma potrebbero aprirsi spazi, in sede parlamentare, per una maggiore incisività nel rapporto con l'Esecutivo.

Tutto questo, però, sempre che la riforma elettorale che sta per essere approvata dal Parlamento non finisca con il "blindare" i numeri della maggioranza intorno alla figura della sua o del suo leader, proprio per impedire confronti più fluidi e meno verticali tra organi costituzionali e per limitare il libero mandato parlamentare.

Questa tendenza alla verticalizzazione e alla personalizzazione della forma di governo parlamentare rischia di compromettere in modo irreparabile l'assetto democratico del nostro ordinamento costituzionale, quanto meno se non si accompagnerà ad alcuni accorgimenti che possano in qualche maniera riequilibrare tale indirizzo [E. DALY, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e la verticalizzazione del potere nella forma di governo parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2024]: solo per citarne alcuni, soglie più alte per l'elezione degli organi di garanzia; soglie più alte per la revisione costituzionale; un rafforzamento dello statuto dell'opposizione; una nuova disciplina del referendum abrogativo che riduca il rischio del mancato raggiungimento del quorum; una legge elettorale che, reintroducendo le preferenze, favorisca la rappresentanza parlamentare di un personale politico più strutturato e consapevole e, perciò in grado, di dialogare più responsabilmente con l'esecutivo e con il/la leader.

Le recenti revisioni dei regolamenti parlamentari hanno timidamente iniziato tale percorso; ma molti altri – anche a livello costituzionale – sono gli interventi da ipotizzare per assicurare la conservazione di quell'equilibrio tra i poteri che, messo a rischio dalla "leaderizzazione" della forma di governo, continua a rappresentare il *proprium* e l'elemento irrinunciabile di qualunque ordinamento autenticamente democratico.

Siamo dunque di fronte ad un bivio molto rilevante per il futuro della nostra forma di governo e, in qualche modo, della stessa qualità democratica del nostro sistema politico-istituzionale. Da un lato, l'estremizzazione dell'obiettivo della governabilità e del risultato, a scapito, se necessario, dell'equilibrio tra i poteri e della qualità del confronto democratico; dall'altro lato, lo sforzo di rivitalizzare il rapporto

rappresentativo e identificativo tra istituzioni ed elettori, provando a recuperare partecipazione e confronto parlamentare, anche se ciò dovesse compromettere l'efficienza e la velocità decisionale.

Si tratta di obiettivi entrambi fondamentali; ma la governabilità, in un sistema democratico, non può mai essere un "apriori", ma deve essere la conseguenza o comunque deve essere perseguita in un contesto che assicuri, a prescindere, il rispetto dei principi fondamentali del nostro sistema democratico costituzionale [A. CARMINATI, a cura di, *Rappresentanza e governabilità. La difficile sorte della democrazia occidentale*, Napoli, 2020].

NADIA MACCABIANI

Prima di affrontare i quesiti 5 e 6, relativi all'impiego delle *new disruptive technologies* da parte delle assemblee parlamentari, ritengo opportuno soffermarmi brevemente, in via preliminare, su due aspetti che tali quesiti presuppongono, pur senza esplicitarli. Il primo presupposto riguarda la legittimazione del Parlamento ad operare come *provider* e/o *deployer* di sistemi di Intelligenza Artificiale (IA); il secondo, concerne l'esistenza di rischi connessi a questi sistemi. Quanto al primo aspetto, va osservato che la legittimazione delle Camere allo sviluppo ed impiego dei sistemi di IA trova fondamento nelle previsioni costituzionali che ne dispongono autonomia normativa, organizzativa e funzionale (artt. 64 e 72). Può desumersene conferma dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che identifica la *ratio* dell'autonomia delle Camere nelle esigenze di libertà e efficienza dei lavori parlamentari [*ex plurimis*, sentenza 262/2017, punto 7.2 considerato in diritto]: esigenze alle quali l'impiego dell'IA risulta funzionale. Del resto, come spesso accade, la tecnologia precorre i tempi e anticipa la regolamentazione. Al riguardo, documenti ufficiali attestano che gli strumenti di IA sono da tempo in uso presso le Camere, per diverse finalità: efficienza, trasparenza dei processi, supporto alla partecipazione [per approfondimenti, cfr. per il Senato: Documento di Analisi n. 34/2025 dell'Ufficio di Valutazione Impatto: *L'intelligenza artificiale in Senato Sperimentazioni, opportunità e risultati nelle diverse fasi del processo legislativo***,** 13 ss.; per la Camera: Dossier n. 90 del Servizio per i Rapporti con l'Unione Europea della Camera e n. 160 del Servizio Studi del Senato, prodotti in vista della Conferenza interparlamentare: *L'era dell'intelligenza artificiale: opportunità e sfide* che si è tenuta a Nicosia, il 14-15 gennaio 2026, 35 ss.]. Quanto al secondo presupposto, relativo ai rischi, la tecnologia, è noto, non è neutra e, nello specifico, l'impiego dell'IA da parte delle assemblee legislative può incidere sul corretto andamento delle dinamiche democratiche [cfr. rispettivamente, S. JASANOFF, *Design on Nature. Science and Democracy in Europe and the United States,* Princeton, 2005; R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La "reingegnerizzazione" del processo di decisione parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2022, 291 ss.]. L'uso dell'IA è infatti suscettibile di produrre *spill-over* esterni al perimetro dell'efficienza procedurale, della trasparenza organizzativa e funzionale,

potendo interferire con i processi democratici, di cui la rappresentanza parlamentare è espressione. Al riguardo va, infatti, rammentato che dell'IA può essere fatto cattivo uso (manipolativo, discriminatorio); l'IA può funzionare in modo errato a causa di *bias*, oppure non essere adeguatamente sicura e consentire infiltrazioni abusive esterne. In tali casi, ne risulterebbero intaccate autonomia e integrità del processo legislativo e democratico, dei loro *outputs* e, per conseguenza, i diritti e le libertà fondamentali; oltre che compromessa la funzionalità istituzionale e talora inficiata la sicurezza nazionale. Ne consegue, come osservato in dottrina, che l'impiego dell'IA da parte del Parlamento potrebbe essere qualificato ad alto rischio, secondo la "tassonomia" del Regolamento UE 2024/1689 (AI Act) che, pur limitandosi a contemplare i processi democratici [allegato III, punto 8, lett. b], «non può escludere l'ambito dei meccanismi della rappresentanza parlamentare», con particolare riguardo alle dinamiche interne alle Camere [M. CERASE, N. LUPO, *L'applicabilità al Parlamento italiano dell'AI Act europeo*, in D. DE LUNGO, G. RIZZONI (a cura di), *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale. Profili costituzionali,* Torino, 2025, 101-103].

V Domanda

Venendo ora al quesito 5, con specifico riguardo alla necessità di sviluppare una *digital law* dedicata al Parlamento, nonché al quesito n. 6 nella parte relativa al coordinamento della legge nazionale del 23 settembre 2025, n. 132 con le norme sovranazionali dell'AI Act, l'esame di entrambi richiede i quesiti, a sua volta, di esplicitare un'ulteriore presupposto [per un commento di entrambe le normative: M. D'AMICO, F. BALAGUER CALLEJÓN, A. AGUILAR CALAHORRO, P. GAMBATESA, S. DI GIOVANNI (a cura di), *Commentario Tematico del Regolamento (UE) 2024/1689 e della legge italiana 23 settembre 2025, n. 132,* Torino, 2026; nonché, limitatamente alla normativa sopranazionale, G. MALGIERI, G. GONZÁLEZ FUSTER, A. MANTELERO, G. ZANFIR-FORTUNA (a cura di), *The EU Artificial Intelligence Act. A Thematic Commentary*, Oxford, New York, Dublin, 2026].

Nello specifico, si assume l'applicabilità al Parlamento dell'esistente *baseline* normativa, di matrice sovranazionale e nazionale [M. CERASE, N. LUPO, *L'applicabilità al Parlamento italiano dell'AI Act europeo*, in D. DE LUNGO, G. RIZZONI (a cura di), *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale. Profili costituzionali,* Torino, 2025, 98]. Tale normativa risulta infatti fondata su principi e valori costituzionali inderogabili, nonché su libertà e diritti di natura fondamentale in quanto radicati nella dignità, uguaglianza e salvaguardia dei processi democratici [cfr. art. 3, c. 1, l. 132/2025]. Con ciò fa proprio l'approccio c.d. "umanocentrico" (o antropocentrico), non solo nel senso che la tecnologia deve rispettare la dignità umana e quindi essere al servizio dell'individuo, non pregiudicare diritti e libertà fondamentali, e non discriminare; ma, altresì, nel senso che deve operare in modo trasparente, comprensibile, spiegabile e quindi consentire all'individuo di controllarne processi ed *outputs*, preservandogli una consapevole decisione finale [O. POLLICINO, *Costituzionalismo Digitale. Pensare la democrazia al tempo dell'IA,* Bologna, 2025; G.

DE GREGORIO, *Digital Constitutionalism in Europe. Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge, 2022].

A supporto dell'applicabilità alle Camere della normativa "comune" può essere rammentata la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana e della Corte di Giustizia Europea.

La prima ha anzitutto affermato che «L'indipendenza delle Camere non può… compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili» [Corte cost. 120/2014, punto 4.4 del considerato in diritto], quindi, se ne desume, neppure potrebbe bypassare le norme generali applicative di tali principi e diritti, quali l'AI Act e la l. 132/2025. Lungo tale direttrice, volta a riconoscere l'applicabilità al Parlamento del "diritto comune", depone altresì una recente sentenza in materia di affidamento di appalti pubblici. Pur ribadendo l'autonomia normativa delle Camere, l'ha tuttavia circoscritta ad «esigenze di rilievo organizzativo, in relazione alle quali non sussistano vincoli discendenti dal diritto dell'Unione europea o dai principi Costituzionali, le quali possono in concreto giustificare la sottoposizione delle procedure in parola a regole più snelle rispetto a quelle vigenti per la generalità delle pubbliche amministrazioni, e comunque più adeguate alle peculiarità delle funzioni e del *modus operandi* del singolo organo costituzionale» [Corte cost. n. 65/2024, punto 4.4, considerato in diritto]. Può, infine, essere richiamata un'ulteriore pronuncia, nella quale la Consulta precisa che l'autonomia normativa e organizzativa delle Camere è fondamento e al tempo stesso confine, della possibilità delle Camere di agire in deroga ad un regime comune [262/2017, punto 7.2 considerato in diritto].

La Corte di Lussemburgo, per consolidata giurisprudenza, non sembra ammettere eccezioni. Nello specifico, possono essere richiamate due pronunce, in materia di *public procurement* e di protezione dei dati personali, dalle quali emerge che le particolari guarentigie di cui godono i Parlamenti non valgono come legittima causa di deroga al diritto europeo. Con riferimento alla normativa in materia di appalti e procedure ad evidenza pubblica, la Corte ha statuito che rientrano nella nozione di amministrazioni aggiudicatrici anche organi dello Stato che esercitano potere legislativo, nonostante costituzionalmente tributari di una particolare autonomia [C-323/96, parr. 40-41]. Quanto alla normativa europea sulla protezione dei dati personali [Regolamento UE 2016/679], la Corte ha ritenuto che un'attività non possa essere considerata esclusa dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione per la sola ragione che essa venga esercitata da una commissione di inchiesta istituita dal Parlamento di uno Stato membro nell'esercizio di una sua esclusiva prerogativa, in quanto il regolamento europeo non pone distinzioni tra categorie di persone, private o pubbliche [C-33/22, parr. 41-43]. Ciò attesta come le previsioni del diritto dell'Unione, secondo l'impostazione della Corte di Giustizia, non vengano incrinate dal principio costituzionale che salvaguarda l'autonomia delle Camere.

Simile interpretazione, volta ad applicare il regime comune anche alle Camere, è fatta propria dall'AI Act, che, all'art. 2, non fa distinzioni in merito alla natura dei soggetti: l'ambito di applicazione è semmai limitato da specifici scopi (es. militari) o

settori esterni all'ambito del diritto europeo. Analogamente, non si trovano esoneri a favore del Parlamento nelle disposizioni della legge nazionale n. 132 del 2025.

Tanto ammesso, le direttrici di principio che il Parlamento deve seguire sono già date: le ritroviamo nell'art. 1 dell'AI Act, e replicate nell'art. 3, c. 1, l. 132/2025. Preso atto di questo, vanno individuati tecnica regolatoria e contenuto normativo più adatti alle specificità e peculiarità delle assemblee legislative (la *digital law* dedicata al Parlamento, di cui discorre il quesito n. 5), per integrare le maglie larghe della normativa comune (a cui fa menzione il quesito n. 6), declinandole ed adattandole alle esigenze organizzative e funzionali tipiche e proprie del Parlamento, dando così origine ad una *digital law* "customizzata", qualificata dal *fine-tuning* alle necessità delle Camere. Tale *digital law* dedicata al Parlamento, oltre che volta alla "protezione" della specificità e della peculiarità della posizione costituzionale del Parlamento (come rammenta il quesito n. 5), dovrebbe essere altresì orientata alla "promozione" delle medesime. Si avanzano di seguito alcune osservazioni – *de lege ferenda* – quanto a forma e contenuti qualificanti per una *digital law* specifica per le Camere. Quanto alla forma, anziché disperdere regole e requisiti dei sistemi di IA all'interno di atti di *soft law* [linee guida, circolari, regole di condotta, cfr. da ultimo, in data 23 luglio 2026: https://comunicazione.camera.it/comunicati-stampa/19-6305], la rilevanza degli interessi in gioco (attinente ai processi democratici) merita di essere fatta propria da un atto di *hard law*, quale un regolamento interno dedicato alla tematica [A. MANZELLA, "*Prime" riflessioni sull'IA in parlamento,* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2025]. Facendosi questione di un intervento specifico, relativo ad una particolare tecnologia che incide sulle modalità organizzative e funzionali della Camera, i regolamenti derivati/minori potrebbero risultare adeguati al caso. Sia i regolamenti generali o maggiori [con diretto fondamento negli articoli 64 e 72 Cost.], che i regolamenti derivati o minori «costituiscono una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere a presidio della loro indipendenza e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni» [Corte cost. 237/2022, punto 5.2.1 considerato in diritto]; sono quindi fonti primarie dell'ordinamento generale della Repubblica. Vista la rilevanza anche esterna del regolamento minore sull'uso dell'IA, dovrebbe esserne assicurata la conoscibilità, mediante pubblicazione sul sito istituzionale. In questo modo, rispetto all'impiego di atti di *soft law*, troverebbero miglior adempimento i principi di legalità e certezza giuridica che, nonché previsti a livello nazionale, sono parte integrante delle Stato di diritto europeo [cfr. da ultimo le misure adottate dal Regolamento UE 2020/2092, sul regime di condizionalità].

Quanto al contenuto del regolamento minore, i principi volti a reggere sviluppo e uso dell'IA, come detto, sono già identificati, in modo chiaro e cogente, dalla *digital law* "comune", sovranazionale e nazionale. Salvo il dovuto rispetto e rinvio, la natura del regolamento minore depone per la necessità di calibrare il proprio contenuto attraverso regole più mirate e specifiche, in grado di vincolare con maggior dettaglio la condotta di parlamentari e di chi opera al servizio del Parlamento, in attuazione dei valori e principi comuni sopra richiamati.

Il regolamento minore sull'IA dovrebbe insomma tradurre in contenuti le specificità etico-costituzionali dei rischi che derivano dall'impiego dell'IA in ambito parlamentare, preservando e valorizzando la peculiarità dello "statuto" parlamentare [per un approfondimento cfr. M. PALMIRANI, P.F. BRESCIANI, C. BOMPREZZI, F. GATTI, *Report on AI in Parliamentary Context*, Università di Bologna, dicembre 2024, 11 ss.; L. FLORIDI, A. ASCANI, *Augmented Democracy in Action: AI Systems for Legislative Innovation in the Italian Parliament*, in *Minds and Machines*, Vol. 35, n. 42/2025].

A titolo esemplificativo e non esaustivo, si menzionano alcune ipotesi di adeguamento/integrazione della normativa "comune", volte a rispecchiare le specifiche esigenze organizzativo-funzionali delle assemblee parlamentari.

1) L'autonomia normativa delle Camere potrebbe trovare ragione di riconoscimento sia nell'enucleazione di ulteriori casi d'uso non consentiti (rispetto ai divieti contenuti nell'art. 5 dell'AI Act), che nell'integrazione dell'elenco dei sistemi di IA ad alto rischio, previsti dall'art. 6, cc. 1-2, e dall'allegato III dell'AI Act. A supporto della conclusione depone sia l'esigenza di un'applicazione rafforzata del principio di precauzione, mediante un'interpretazione estensiva del concetto di "processi democratici" contenuto dall'allegato III, punto 8, lett. b) [M. CERASE, N. LUPO, *L'applicabilità al Parlamento italiano dell'AI Act europeo*, cit., 101-103], che peculiari esigenze di tutela della sicurezza nazionale. In questo modo, troverebbe specificazione ed adeguamento la disciplina generale prevista dall'art. 3, c. 4, l. 132/2025, laddove prevede che venga preservato lo svolgimento con metodo democratico della vita istituzionale e il dibattito democratico, a tutela della sovranità dello Stato. Il regolamento minore potrebbe, a titolo esemplificativo, vietare di affidare la sintesi di documenti qualificati a Large Language Models (LLMs); proibire la verbalizzazione con IA di audizioni riservate; vietare l'uso da parte di singoli parlamentari, nell'attività istituzionale, di modelli di IA che non rientrino tra quelli preliminarmente identificati come sicuri, quindi conformi alle esigenze di riservatezza, tutela dei valori costituzionali e dei lavori parlamentari. Ciò al fine di evitare vulnerabilità che espongano a *data exfiltration* o *data breach* [cfr. ENISA, *Securing Machine Learning Algorithms*, 2021], compromettendo la sicurezza nazionale [art. 3, c. 6, l. 132/2025].

2) Per adeguare alle esigenze parlamentari il disposto dell'art. 16, l. 132/2025, e la relativa delega legislativa (in materia di dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento dell'IA), il regolamento minore potrebbe ad esempio esplicitamente vietare, sempre per ragioni di sicurezza nazionale, che l'addestramento dei modelli di Machine Learning (ML), anche se svolto *in house*, dal Parlamento, abbia ad oggetto documenti classificati. Quanto ai modelli algoritmici e metodi matematici, per assicurare trasparenza e spiegabilità degli *outputs* resi dall'IA in seno alle attività parlamentari, potrebbe essere escluso l'uso di reti neurali o comunque di sistemi di ML non spiegabili (le c.d. black boxes).

3) Sulla base dei principi dell'art. 3, l. 132/2025, al fine di assicurare efficienza e trasparenza nel *decision-making*, senza tuttavia incidere sulle prerogative dei parlamentari, potrebbero essere introdotte previsioni finalizzate ad evitare un impiego abusivo dell'IA generativa da parte di deputati e senatori. Lo scopo è di evitare

situazioni abnormi, analoghe alla nota la vicenda occorsa nella XVII legislatura, quando, in sede di discussione (in seconda lettura) del disegno di legge governativo «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», sono stati depositati, a tempo di record (un solo giorno, il 23 settembre 2015), ben 82.730.460 emendamenti generati con un algoritmo [cfr. il documento di analisi n. 34 del 2025 prodotto dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato, *L'intelligenza artificiale in Senato Sperimentazioni, opportunità e risultati nelle diverse fasi del processo legislativo*, 14]. Per uso abusivo dell'IA generativa da parte del singolo, andrebbero intesi casi di compromissione del regolare svolgimento dell'attività istituzionale e del funzionamento delle sue infrastrutture, dando così supporto all'esercizio del potere presidenziale di assicurare il buon andamento dei lavori [art. 8, Reg. Camera] oltre che integrando ed attualizzando i regolamenti generali che riferiscono il buon andamento essenzialmente a condotte materiali e fisiche.

4) L'articolo 10 dell'AI Act, nonché gli artt. 3, c. 2 e 16, l. 132/2025, finalizzati ad assicurare adeguatezza, rappresentatività, aggiornamento, completezza, pertinenza e accuratezza dei dati di addestramento, convalida e prova dei sistemi di IA, potrebbero essere integrati in due direzioni, volte ad assicurare che il processo di *alignment* dell'IA sia conforme agli specifici obiettivi delle Camere [A. FERRARI, *Il Parlamento nell'ecosistema digitale. Significato e implicazioni dell'uso dell'intelligenza artificiale nelle assemblee rappresentative,* in D. DE LUNGO, G. RIZZONI (a cura di), *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale. Profili costituzionali*, cit., 67]. Da un lato, ponendo il vincolo dell'esclusivo utilizzo, ai fini di addestramento algoritmico, di documenti ufficiali, pubblici, o scientifici, rinvenibili in banche dati e circuiti istituzionali o accreditati; dall'altro lato, assicurando la verificabilità delle informazioni fornite attraverso riferimenti puntuali alle fonti (questa indicazione può ricavarsi dai casi d'uso già in atto: ad esempio, nella Camera dei deputati, i sistemi Deputchat, NORMA e MSE sono vincolati a categorie predefinite di dati ufficiali e verificati). In tal modo, trasparenza ed affidabilità, essenziali nelle dinamiche democratiche parlamentari e nel rapporto con gli elettori, verrebbero rispettate e valorizzate.

5) Quanto ai profili organizzativi interni coinvolgenti la valutazione d'impatto [art. 27], o la predisposizione della documentazione per comprovare che un sistema di IA qualificato ad alto rischio non reca rischi significativi [art. 6, cc. 3-4, AI Act] sembra opportuno centralizzare la funzione, per evitare frammentazioni che possono riverberarsi sul corretto andamento dei lavori parlamentari.

6) Per favorire la AI *literacy* [art. 4, AI Act; art. 24, c. 2, lett. e, l. 132/2025], dovrà essere disposta un'adeguata formazione continua, sia per parlamentari – in modo da supportare le pari opportunità tra i diversi gruppi politici – che per dipendenti, per favorire uno sviluppo ed uso consapevole dell'IA, così rendendo efficace ed effettivo il principio della sorveglianza umana.

Domanda VI

Vorrei poi soffermarmi ulteriormente sul profilo del quesito n. 6 relativo all'incidenza della *digital law* nazionale sull'organizzazione e sul funzionamento del Parlamento, con particolare riguardo al sistema di governance. L'art. 20, l. 132/2025, prevede le Autorità Nazionali per l'IA, in attuazione dell'art. 70 dell'AI Act. Nello specifico, designa l'Agenzia per l'Italia Digitale (Agid) e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN), quali, rispettivamente, autorità volta a promuovere lo sviluppo dell'IA assumendo anche il ruolo di autorità di notifica e, la seconda, autorità responsabile per la vigilanza, incluse le attività ispettive e sanzionatorie, oltre che di promozione dell'IA ai fini di cybersecurity. Trattandosi di agenzie incardinate presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, sorgono dubbi sul raccordo con l'autonomia parlamentare. In merito va operata una distinzione. Agid agisce come autorità di notifica dei soggetti competenti a verificare e certificare la conformità dei sistemi di intelligenza artificiale. Al riguardo, non sembrano rinvenibili distinte esigenze che giustifichino deroghe per il Parlamento: in questi termini l'azione di Agid incide sulle modalità funzionali delle Camere, analogamente a quanto avviene per i prestatori di servizi fiduciari qualificati da Agid [art. 29, CAD] in relazione alla firma elettronica qualificata e al recapito certificato, o per le SOA autorizzate da ANAC [art. 100, d.lgs. 36/2023].

Per quanto riguarda i poteri di vigilanza dell'ACN sui sistemi di intelligenza artificiale sviluppati e utilizzati dal Parlamento, può essere richiamato quanto affermato dalla Corte di Giustizia in merito al ruolo delle Autorità di supervisione dipendenti dall'Esecutivo, con riguardo al trattamento di dati personali svolto dalla commissione di inchiesta di un'assemblea legislativa, dotata di autonomia costituzionalmente garantita. Nello specifico, la Corte ha affermato che «Qualora, nell'ambito del suo margine di discrezionalità, uno Stato membro abbia scelto di istituire un'unica autorità di controllo, esso non può invocare disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, al fine di sottrarre trattamenti di dati personali rientranti nell'ambito di applicazione del RGPD al controllo di tale autorità» [C-33/2022, par. 71].

A fronte di tale vigilanza esterna, un organo interno che abbia competenza ad interfacciarsi con l'ACN, in caso di richieste documentali e di ispezioni, potrebbe risultare opportuno. Tale organo potrebbe altresì svolgere funzioni di supporto interno, al fine di monitorare il rispetto della *digital law* comune e delle sue declinazioni nel regolamento interno, sulla falsariga di un *Data Protection Officer*. Inoltre, quest'organo di controllo potrebbe funzionare da punto di contatto, con il quale far interloquire anche l'AI Office istituito a livello europeo, nel caso in cui il Parlamento operi come *provider* di sistemi di intelligenza artificiale con finalità generali.

Analogamente, le Camere dovranno formalizzare nell'organigramma interno l'attribuzione delle funzioni relative alla valutazione di impatto per sistemi ad alto rischio (es. quelli impiegati per la selezione del personale), nonché delle funzioni di predisposizione della documentazione volta ad attestare che un sistema non è ad altro rischio [art. 6, cc. 3-4, AI Act]. Va peraltro ricordato che in Senato si è attribuita una competenza specifica ad un Ufficio che risponde direttamente al Segretario Generale,

così individuando un'unitaria imputazione di responsabilità nello sviluppo, nella gestione e nell'implementazione dei sistemi adottati [cfr. Dossier Servizio Studi Senato n. 156/2025 e Servizio per i Rapporti con l'Unione Europea della Camera n. 87/2025, p. 29].

Infine, l'art. 19, c. 4, l. 132/2025 dispone la trasmissione al Parlamento del monitoraggio annuale svolto dal Governo sull'attuazione della Strategia nazionale per l'IA, pertanto il servizio per il controllo parlamentare della Camera e il servizio per la qualità degli atti normativi-osservatorio per l'attuazione degli atti normativi del Senato dovranno curare i relativi dossier per le commissioni.

Preso atto sia della trasversalità della regolamentazione, europea e nazionale, che guarda all'IA senza distinzioni in merito alla natura dei soggetti coinvolti ed alle tecniche impiegate, che della portata costituzionale dei valori e principi su cui si fonda, sembra di poter concludere per la necessità di una *digital law* specifica per le Camere, volta a proteggere e promuovere le specificità organizzative e funzionali dell'autonomia parlamentare. Gli interessi in gioco hanno natura composita: attraversano confini, territoriali e materiali, e si fanno peculiari a fronte dell'autonomia costituzionale parlamentare. Questa natura composita degli interessi si riflette su fonti e contenuti, conciliandosi, in ottica *multilevel*, all'interno di una "combinazione" di discipline normative con obiettivo di efficienza, efficacia ed effettività (evitando inutili duplicazioni, sovrapposizioni, sovrabbondanze, secondo quanto insegna il c.d. *Better Regulation approach* europeo). La *digital law* specifica per il Parlamento deve quindi rimanere fedele alle esigenze di protezione e promozione dell'autonomia costituzionalmente garantita, disponendo nei limiti dello stretto necessario, in termini di proporzionalità e ragionevolezza.

ANDREA NALLI

V Domanda

L'applicazione di strumenti di intelligenza artificiale (IA) per migliorare l'efficienza dei lavori delle Camere costituisce una grande opportunità per consentire agli organi parlamentari la valutazione di una mole di informazioni più ampia di quanto potrebbe fare l'essere umano. Ciò potrebbe avere benefici, ad esempio nel campo del drafting formale e della valutazione delle politiche pubbliche [sulle applicazioni dell'IA a tale campo, cfr. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2026, 217 ss. e 254 ss.], in particolare con riguardo alla classificazione e gestione degli emendamenti in sede di *iter legis*, come già fatto in Italia dal Senato [Senato della Repubblica, *L'intelligenza artificiale in Senato Sperimentazioni, opportunità e risultati nelle diverse fasi del processo legislativo*, documento di analisi n. 34, 2025, 13 ss.]; alla valutazione dell'impatto della regolazione [OECD, *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*, Paris, 2025, 221]; alla formulazione e valutazione dell'indirizzo politico, colmando la sproporzionata asimmetria informativa fra Camere e Governo [D. DE

LUNGO, *Le prospettive dell'AI generativa nell'esercizio delle funzioni parlamentari di controllo e indirizzo. Un primo inquadramento costituzionale, fra asimmetria informativa e forma di governo*, in D. DE LUNGO, G. RIZZONI (a cura di), *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale*, Torino, 2025].

L'uso di tali strumenti, purché temperati dal controllo dei Consiglieri parlamentari, si pone in funzione ausiliaria rispetto all'attività parlamentare, consentendo di migliorare l'efficienza e lasciando la responsabilità finale delle decisioni all'uomo [G. VERRIGNO, *Quando il Parlamento incontra la "tecnica": la fase degli emendamenti e l'intelligenza artificiale*, in *Federalismi.it*, 9/2026, 265].

Dette funzioni, secondo autorevole dottrina, rientrano nelle attività di "amministrazione della giustizia e processi democratici" che l'articolo 8, Allegato III, Regolamento UE 2024/1689 classifica come "attività ad alto rischio" [sull'applicabilità del Regolamento UE all'attività parlamentare v. M. CERASE, N. LUPO, *L'applicabilità al Parlamento italiano dell'AI Act europeo*, in D. DE LUNGO, G. RIZZONI (a cura di), *Le assemblee rappresentative*, cit.]. Tra l'altro, applicare strumenti di IA nella formulazione del processo decisionale parlamentare pone infatti problemi sia in termini di responsabilità che di sicurezza: insomma, un problema di "autonomia digitale" delle Camere.

Il tema inevitabilmente non è banale e conduce a porsi quesiti circa quella che certi autori hanno definito come la "sovranità digitale" delle Camere: secondo tale dottrina, infatti, anche in relazione ai rischi digitali deve essere garantita l'indipendenza delle istituzioni parlamentari, la sicurezza delle ingerenze dall'esterno, nonché i controlli dall'interno [E. CASTORINA, *Intelligenza Artificiale e "metodo democratico" in Parlamento*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2026, 10 ss.; v. anche più in generale S. MANGIAMELI, *La sovranità digitale*, in *Diritti fondamentali*, 3/2023].

Le garanzie di indipendenza, nell'ordinamento generale della Repubblica, sono riservate ai regolamenti parlamentari [cfr. Corte Costituzionale 9 maggio 2014, n.120]. Ai regolamenti, invero, oggi sfugge la regolamentazione dell'IA nei processi parlamentari.

Benché ogni innovazione che possa portare ad una maggiore efficienza dell'attività parlamentare sia da caldeggiare, sembra dunque opportuno approcciarsi con maggior cautela a due aspetti rilevanti: la sicurezza e la segretezza. Con ordine.

Circa l'aspetto della sicurezza, deve considerarsi che l'uso dell'IA, come si è già notato, si caratterizza per l'elaborazione di grandi quantità di dati, di modo che i Parlamentari possano colmare eventuali asimmetrie informative per poter esercitare con maggior accuratezza la propria attività, sia essa legislativa o di controllo. Invero, i "dati" per loro natura non sono però neutri, ma possono essere "intossicati" attraverso l'immissione di informazioni false in rete e riflettere una diversa versione della realtà sulla base delle informazioni apprese [Sistema di informazione per la Sicurezza della Repubblica, *Intelligenza Artificiale. L'altra intelligenza tra opportunità e minacce*, Intelligence Food for thought, 2025, 8]. Una eventuale regolamentazione dei sistemi di IA nelle istruttorie parlamentari dovrebbe prevedere modalità di impiego adeguate a prevenire l'immissione di dati falsati o volti a polarizzare l'attività parlamentare. È

pacifico, del resto, che gli attori ostili all'Italia, che attualmente aggrediscono sul piano cibernetico, tentino continuamente di inserirsi nel dibattito pubblico al fine di polarizzarlo e inquinarlo [Sistema di informazione per la Sicurezza della Repubblica, *Relazione annuale 2025 sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, 2025, 63; cfr. anche ID., *Governare il cambiamento. Scenari della sicurezza nazionale*, 2026, 125].

Sembrerebbe necessario, pertanto, che le Camere implementassero i propri regolamenti di modo che vengano indicate le modalità di utilizzo dell'IA con le precauzioni idonee a proteggere la qualità delle informazioni utilizzate nei Dossier e nella formulazione delle proposte legislative.

Sul punto, deve osservarsi che la Camera dei Deputati ha adottato una circolare nel 2024 per la sperimentazione dell'IA con la quale è stata introdotta qualche significativa linea guida [C. DI ANDREA, *L'intelligenza artificiale e le sfide per le amministrazioni parlamentari*, in D. DE LUNGO, G. RIZZONI (a cura di), *Le assemblee rappresentative*, cit.].

A tal fine, a titolo esemplificativo, potrebbe essere utile introdurre strumenti volti al "*checking*" e alla validazione dei dati, in modo che possano essere rilevati gli input sospetti [più nel dettaglio, v. Inter-Parlamentary Union, *Guidelines for AI in Parliaments*, 2024, 139].

Inoltre, si pone un problema in tema di segretezza. I regolamenti parlamentari, in ottemperanza all'art. 64, secondo comma, della Costituzione, pongono particolare attenzione al tema della segretezza delle attività delle Camere sui temi più sensibili per la sovranità nazionale. Infatti, è previsto che alla Camera su richiesta del Governo, di un Gruppo o di sette deputati, l'Assemblea possa riunirsi in seduta segreta [art. 63, comma 3, Regolamento della Camera dei Deputati].

Analogamente, al Senato è previsto diffusamente che i Senatori abbiano vincoli di segretezza sulle loro attività e che, di conseguenza, possano essere secretati i verbali delle sedute [cfr. artt. 31 e 60 Regolamento del Senato della Repubblica]. Sembrerebbe opportuno che i regolamenti parlamentari venissero adeguati in modo da mantenere effettiva la segretezza delle operazioni qualora fosse necessario, anche in riferimento agli ausili tecnologici utilizzati nelle attività parlamentari.

Infatti, benché un ordinamento democratico debba tendere alla più ampia apertura delle proprie attività, è accettabile che talvolta alcune attività restino coperte da segreto qualora si intenda tutelare un principio di valore costituzionale [G. PITRUZZELLA, *Segreto. Profilli costituzionali*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, 1992, 2-3]. La Corte costituzionale, incidentalmente, ha individuato come interessi meritevoli di tutela tramite il segreto: «la sicurezza esterna ed interna dello Stato, della necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e che, come si è detto, possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato» [Corte costituzionale, 24 maggio 1977, n. 86].

Dovrebbe quindi ritenersi che qualora le Camere volessero trattare una delle citate questioni, ricorrendo alle garanzie di segretezza, necessiterebbe di qualche ulteriore

garanzia circa l'uso dell'IA, in modo che possano essere tutelate le garanzie di riservatezza dinnanzi a strumenti digitali nati per raccogliere informazioni. Per completezza, va detto che le ultime riunioni segrete delle Camere risalgono alla discussione sulla sconfitta di Caporetto [A. MANZELLA, *Articolo 64, Le Camere – Tomo II*, 42, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Roma, 1986], ma tutt'ora, in alcune situazioni, sono previsti particolari oneri di riservatezza. Fra tutti, si rende doveroso far riferimento all'obbligo di segretezza per i membri del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica [art. 36, Legge 3 agosto 2007, n. 124].

Conclusivamente, sembra evidente la necessità che i Regolamenti parlamentari facciano propri i principi europei, implementando le concrete modalità con cui i Parlamentari, le Commissioni, le Assemblee e tutti gli uffici possano applicare gli strumenti di IA al fine di rendere più efficiente l'attività parlamentare. In prospettiva di una eventuale incisiva modifica dei regolamenti, di modo che vengano introdotte delle forti garanzie di sicurezza, qualche spunto sarebbe già possibile coglierlo dalle già richiamate Guidelines for AI in Parliaments, pubblicate nel 2024 dalla Inter-Parlamentary Union, ove sono già state individuati significativi standard tecnici e di sicurezza, oltre che buone pratiche per l'uso corretto ed efficiente dell'IA nelle dinamiche parlamentari.

VI Domanda

Non esistendo ad oggi una vera e propria fonte di diritto parlamentare che disciplini le modalità di utilizzo dell'IA nell'attività delle Camere si ritiene che sia applicabile ad esse il corpus normativo europeo e nazionale, composto dal Regolamento UE 2024/1689 e dalla Legge 23 settembre 2025, n. 132.

Invero, la circostanza di estendere norme di diritto comune alle Camere merita qualche valutazione aggiuntiva.

La L. n. 132/2025 ha posto la prima normativa di principio sull'uso dell'IA, muovendosi nel solco della normativa europea: è infatti stato espressamente disposto che le disposizioni della legge debbano essere interpretate e applicate conformemente al Regolamento UE 2024/1689 [art. 1, comma 2, L. n. 132/2025].

Un ambito di particolare interesse pare riguardare le norme di sicurezza nazionale. Il comma 4 dell'articolo 3 della L. n. 132/2025 impone che l'uso dell'IA nelle istituzioni non debba pregiudicare, bensì tutelare, gli interessi e la sovranità dello Stato. A tal fine, dispone il comma 6, «deve essere assicurata, quale precondizione essenziale, la cybersicurezza lungo tutto il ciclo di vita dei sistemi e dei modelli di intelligenza artificiale».

L'ordinamento attribuisce ampi poteri al Governo al fine di poter effettuare interventi efficaci e tempestivi a tutela della sicurezza delle infrastrutture tecnologiche e delle reti informatiche. A tal fine era stato adottato il D.L. 21 settembre 2019, n. 105 concernente, appunto, le "Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e di disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica".

L'articolo 1, D.L. n. 105/2019, pone pertanto all'interno del "perimetro di

sicurezza nazionale cibernetica" le istituzioni garanti di una funzione essenziale dello Stato.

Fra queste istituzioni, inevitabilmente, devono porsi le Camere quali organi cui l'ordinamento attribuisce compiti volti a garantire la continuità dell'azione di Governo e degli organi costituzionali: in tali casi, le istituzioni devono concordare con la Presidenza del Consiglio le misure idonee alla difesa delle proprie reti informatiche [art. 2, D.P.C.M. 30 luglio 2020, n. 131].

Ebbene, benché le norme più recenti in materia di *cyber security* escludano esplicitamente le Camere dal proprio ambito di applicazione [v. art. 4, comma 2, D. Lgs. n. 138/2024], pare che le norme nazionali generali sul "perimetro di cybersicurezza" siano generalmente applicabili a queste ultime, *a fortiori* se si ritiene applicabile la L. n. 132/2025 alle istituzioni parlamentari. Pertanto, se il Parlamento italiano dovesse integrare in maniera più imponente nelle proprie attività gli strumenti di Intelligenza Artificiale, ad oggi ciò significherebbe dare attuazione alle norme generali di cui alla L. n. 132/2025 e, di conseguenza, alle norme di sicurezza cibernetica nazionale.

Tale circostanza impone però qualche ulteriore riflessione.

La responsabilità della sicurezza nazionale, ivi compresa quella cibernetica, è una competenza esclusiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri [art. 1, comma 1 e 3 bis, L. n. 124/2007]. Il Presidente del Consiglio, in caso di grave rischio alla vulnerabilità delle reti nazionali, può disporre «ove indispensabile e per il tempo strettamente necessario […] in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e secondo un criterio di proporzionalità» lo spegnimento di tali reti o sistemi [art. 5, D.L. n. 105/2019].

In caso di una così grave evenienza sembrerebbe però sorgere un contrasto con le disposizioni regolamentari vigenti delle due Camere, a norma delle quali sono solo i Presidenti delle Camere a poter garantire la sicurezza delle stesse, prevedendo altresì importanti limiti all'azione della forza pubblica [art. 62, Regolamento della Camera dei Deputati; art. 69, Regolamento del Senato della Repubblica].

Sul punto va sottolineato che fra i due regolamenti non vi è peraltro una perfetta congruità: entrambi limitano l'intervento della forza pubblica – in particolare l'ingresso agli edifici – ma solo quello della Camera si estende anche agli "atti e i provvedimenti di enti e organi estranei alla Camera, la cui esecuzione debba aver luogo all'interno di sedi o locali della Camera medesima o che comunque abbiano ad oggetto tali sedi o locali ovvero documenti, beni o attività di essa, non possono in alcun modo essere eseguiti se non previa autorizzazione del Presidente, che ne valuta gli effetti sulle attività istituzionali della Camera" [art. 62, comma 4]. Non pare chiaro se tale norma possa essere superata dalla "deroga a ogni disposizione vigente" prevista dal già citato D.L. n. 105/2019, alla luce della pacifica giurisprudenza costituzionale sull'immunità di sede, secondo la quale nessuna autorità esterna potrebbe far eseguire coattivamente propri provvedimenti rivolti al Parlamento ed ai suoi organi [fra le tante, Corte costituzionale 22 ottobre 1975, n. 231].

Conclusivamente, è opportuno chiedersi se tali norme legislative in materia di IA e di relativa sicurezza cibernetica possano applicarsi alle Camere. La risposta sembra

essere, almeno in parte, affermativa. Il Palamento, infatti, nel proprio esercizio funzionale può trovarsi a dover usufruire di posizioni giuridiche predeterminate dalla legge [A. MANZELLA, *Articolo 64*, cit., 24]. Pertanto, deve ritenersi che qualora venisse utilizzata l'IA all'interno delle funzioni parlamentari inerenti la sovranità nazionale – ed essa fosse messa a rischio – l'applicazione delle norme generali in materia produrrebbe una significativa incisione nelle normali attività parlamentari, attribuendo alla Presidenza del Consiglio una funzione di sicurezza che, di regola, parrebbe più conforme ai poteri dei Presidenti delle Camere.

Sembra pertanto opportuno richiamare anche in questa sede la necessità di un *corpus* normativo dedicato al Parlamento, con le relative intese in materia di sicurezza con il Governo e i conseguenti limiti per la Presidenza del Consiglio.

***

PARTECIPANTI INVITATI AL FORUM

Andrea Carboni, Consigliere parlamentare – Senato della Repubblica

Stefania Leone, Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Milano

Nicola Lupo, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Luiss Guido Carli

Fabio Pacini, Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi della Tuscia

Fulvio Pastore, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Napoli Federico II

Giovanni Piccirilli, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Luiss Guido Carli

PARTECIPANTI ALLA CALL APERTA

Alessandro Gigliotti, Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate – Sapienza Università di Roma

Mario Gorlani, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Brescia

Nadia Maccabiani, Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Brescia

Andrea Nalli, Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Genova.