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**

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.