



**Ylenia Maria Citino\***

**Elementi per una razionalizzazione degli organi bicamerali  
conseguentemente alla riduzione dei parlamentari:  
il rilancio della vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti\*\***

SOMMARIO: 1. A mo' di premessa: vecchi e nuovi problemi sull'assetto organizzativo del Parlamento italiano. – 2. Le ragioni sottese all'impulso riformatore: a) il mutato ruolo di Cassa Depositi e Prestiti. – 3. Segue: b) le criticità conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. – 4. La collocazione sistematica della Commissione di Vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti. – 5. Tre opzioni riformatrici in vista di una rivitalizzazione della Commissione di Vigilanza. – 6. Conclusioni: per una riaffermazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica?

**1. A mo' di premessa: vecchi e nuovi problemi sull'assetto organizzativo del Parlamento italiano**

**L**eopoldo Elia insegna che «il Parlamento in assemblea è il tipo di organo caratteristico della dinamica costituzionale ottocentesca, mentre il Parlamento in commissione è la figura organizzativa prevalente nello Stato contemporaneo»<sup>1</sup>. Se questo è vero anche oggi, in un'epoca in cui la marginalizzazione dei Parlamenti nazionali ha visto decentrarsi e frammentarsi le sedi di produzione legislativa, allora forse è opportuno rivolgere lo sguardo all'organizzazione interna per commissioni al fine di provare ad affrontare le numerose criticità già paventate da copiosa dottrina in vista della prima applicazione della riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari<sup>2</sup>.

\* Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico – Dipartimento di Scienze politiche, Luiss Guido Carli.

\*\* Contributo sottoposto a *double blind review*.

<sup>1</sup> L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, Modena, Società Tipografica Modenese, 1961, 6. Sui "Parlamenti in commissione", v. C. FASONE, *Sistema di Commissioni Permanenti e forme di Governo*, Cedam, Padova, 2012, 3 ss. e 38 ss..

<sup>2</sup> *Ex multis*, L. CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2019, 95-114; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019; E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2020; L. GIANNITI - N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2020, 577-575; N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *Federalismi.it*, 29/2020, 1-12; S. TRANCOSSI - L. VIOLINI, *L'effetto della riduzione del numero dei*

La tanto celebrata «centralità»<sup>3</sup> del Parlamento non risente oggi solo della «pervasiva e alluvionale attività normativa dell'Esecutivo»<sup>4</sup>, ma altresì dei riflessi di quella dimensione 'composita' che caratterizza la 'Costituzione europea'<sup>5</sup>. Questa, se da un lato arricchisce il pluralismo del dibattito politico, inserendo il Parlamento in una rete di Parlamenti nazionali che si influenza vicendevolmente, dall'altro comporta una sua autolimitazione, derivante dall'appartenenza a un complesso sistema multi-decisionale sovente dominato da dinamiche di 'potenza'.

Sembra, dunque, che alla luce dello svolgimento di quest'organo, che resta pur sempre il cuore pulsante delle dinamiche della forma di governo italiana e della Costituzione, occorra oggi puntare ad una valorizzazione delle altrettanto importanti funzioni di indirizzo, controllo e informazione svolte dalle articolazioni interne del Parlamento. Questo è ancora più vero se si osserva quanto il fenomeno sia trascolorato dai cambiamenti apportati dal PNRR alla forma di governo<sup>6</sup>.

L'idea di un rafforzamento dei poteri di indirizzo e controllo, già prefigurata dalla riforma dei regolamenti parlamentari del maggio 1971<sup>7</sup>, impone oggi di essere dettata da nuove linee ispiratrici, che tengano conto dell'accresciuta domanda di risparmio ed efficienza. Solo così si potrà consentire quella prosecuzione dell'opera di razionalizzazione e di potenziamento dell'organo parlamentare, rivolta al riequilibrio dei rapporti di forza con il Governo<sup>8</sup>.

Il presente contributo intende, quindi, ragionare sul possibile rilancio degli organi bicamerali, a partire dal recente dibattito che si sta sviluppando a proposito della Commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti (d'ora in poi anche C-CDP). Il 23 giugno 2022 è stata presentata alla Camera dei deputati la Relazione annuale sulla sua attività<sup>9</sup> e in tale occasione si è posto il tema di una modifica strutturale della Commissione. Rispetto alle sue caratteristiche attuali, essa potrebbe essere trasformata in vario modo. Verrà qui discusso un triplice ordine di soluzioni: una prima opzione, che prevederebbe un intervento minimo di ottimizzazione della disciplina già esistente; un'opzione intermedia che porterebbe ad un mutamento della Commissione nel senso di un organismo più compiutamente bicamerale; una terza opzione, più radicale, che miri invece a cambiarne l'assetto per renderla un organo più indipendente.

---

*parlamentari sulle dinamiche di ciascuna Camera: le modifiche dei regolamenti parlamentari*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2021, 1-13; S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, in *Rivista trimestrale di Scienza della Pubblica Amministrazione*, 1/2022, 1-29.

<sup>3</sup> C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano. Profili costituzionali e problemi organizzativi nella nuova esperienza di collegamento fra le due Camere*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979, 11.

<sup>4</sup> C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Rivista trimestrale di Scienza della Pubblica Amministrazione*, 1/2022, 1-33: 21.

<sup>5</sup> N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione «composita» nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 1-27: 3.

<sup>6</sup> N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 23/2022, 1-19; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, 18/2021, 235-261.

<sup>7</sup> G. BERTOLINI, *Le Commissioni parlamentari nei nuovi regolamenti della Camera e del Senato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3/1973, 33-103: 33.

<sup>8</sup> Su cui, ampiamente, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (principi generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 757-820: 799.

<sup>9</sup> Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Commissione Parlamentare di Vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. Gestione Separata, *Relazione annuale 2020*, disponibile online.

## 2. Le ragioni sottese all'impulso riformatore: a) il mutato ruolo di Cassa Depositi e Prestiti

La Commissione di vigilanza su Cassa Depositi e Prestiti è stata istituita per assicurare il controllo parlamentare su un'istituzione finanziaria, la cui antica storia è assai nota e oggetto di approfondite ricostruzioni<sup>10</sup>. In questa sede, vale la pena riprendere qualche tappa fondamentale quantomeno per sottolineare come la perdurante esistenza di un interesse pubblico alla sua corretta gestione giustifichi ancora oggi certe 'deroghe' ad un pieno assoggettamento al regime privatistico, che al contrario l'adozione del paradigma societario suggerirebbe.

L'atto di nascita della Cassa risale al 1850 quando, a Torino, il legislatore del Regno di Sardegna sceglie di ispirarsi al modello francese della *Caisse des dépôts et consignations* del 1816, copiandone il nome. Le sue radici possono, a ragione, essere rinvenute nella poco richiamata esperienza preunitaria del Monte Napoleone, ad imitazione della *Caisse d'Amortissement* napoleonica della seconda metà del Settecento<sup>11</sup>. Questi organismi nascevano perché lo Stato dell'epoca cominciava a indebitarsi e aveva bisogno non solo di amministrare il debito statale ma anche di impiegare i fondi raccolti dalle varie amministrazioni pubbliche - nazionali e territoriali - per finalità legate alla realizzazione delle prime imponenti infrastrutture.

L'intersecarsi delle vicende della Cassa con quelle della storia dell'economia nazionale sono una costante della sua fisionomia, caratterizzata dal susseguirsi di processi trasformativi che hanno fatto sì che la Cassa assumesse una natura giuridica proteiforme.

La tappa della legge n. 1097 del 18 novembre 1850, poc'anzi accennata, rappresenta però la presa di coscienza dell'importanza strategica della Cassa, antesignana della rilevanza costituzionale delle materie da essa toccate. Ciò è ancora più evidente con la soggezione al controllo di un embrionale 'Comitato di sorveglianza' del quale vengono chiamati a far parte due senatori, due deputati, due consiglieri di Stato, un consigliere della Corte dei conti, il presidente della Commissione dei prestiti e il direttore generale del debito pubblico<sup>12</sup>.

Figlia delle altalenanti fasi storiche di intervento pubblico nell'economia, CDP vede aumentare sostanzialmente le proprie attività dopo l'unificazione e con gli sforzi bellici, affermandosi per la necessità di soddisfare il crescente fabbisogno statale mediante la raccolta del risparmio postale i cui 'sportelli' erano all'epoca già diffusi ovunque<sup>13</sup>. Nel frattempo, essa riceve una compiuta regolamentazione attraverso il regio decreto n. 453 del 2 gennaio 1913, in parte ancora oggi vigente.

<sup>10</sup> V. ad esempio, M. DE CECCO - G. TONIOLO, *Storia della Cassa depositi e prestiti*, Roma, Laterza, I ed., 2001; G. L. RINALDI, *Cassa Depositi e Prestiti*, in *Enciclopedia Giuridica*, V, Roma, Treccani, 1988; V. MALITESTA, *Sulla natura giuridica della Cassa Depositi e Prestiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 135 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il riordino della Cassa Depositi e Prestiti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999; T. DI NITTO, *Cassa Depositi e Prestiti*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, II, Milano, Giuffrè, 2006, 806-810.

<sup>11</sup> Per tutte queste notazioni storiche, v. V. MANZETTI, *Cassa Depositi e Prestiti: paradigma italiano delle banche nazionali di promozione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 17 e ss.

<sup>12</sup> Con la legge n. 2256 del 30 giugno 1856, i deputati e senatori del Comitato di sorveglianza vengono portati in totale a sei, mentre il direttore generale del debito pubblico viene estromesso.

<sup>13</sup> Si pensi, ad esempio, al regio decreto n. 2106 del 26 dicembre 1924, con il quale si introducono nuovi tasselli di finanziamento, i c.d. buoni postali fruttiferi.

Con l'avvento della Costituzione repubblicana, l'assetto organizzativo della Cassa passa attraverso varie fasi di riordino, rispetto alla sua fisionomia originaria di direzione generale del Ministero del Tesoro. Essa si trasforma gradualmente in ente pubblico economico<sup>14</sup>, poi in società dotata di personalità giuridica autonoma, con patrimonio e bilancio separati dallo Stato<sup>15</sup> e, infine, in società per azioni<sup>16</sup>. Quella che è stata definita una 'privatizzazione formale o fredda' (dato che lo Stato detiene più dell'80% del capitale) è, del resto, sintomatica della nuova tendenza dello Stato a intervenire nell'economia con modalità e strumenti tipici della sfera privatistica<sup>17</sup>.

La Cassa, ristrutturata in una S.p.A., «esce dall'ombra e dalla riservatezza degli uffici» per diventare un attore rilevante «dell'economia pubblica e anche del mercato»<sup>18</sup> e per questo, dunque, deve essere responsabile verso il proprio azionariato e nei confronti dei mercati<sup>19</sup>.

Negli ultimi tempi, il maggiore fabbisogno finanziario dovuto alla crisi sanitaria da Covid-19 ha imposto un ripensamento del ruolo dello Stato nell'economia, sempre più «co-protagonista» nell'economia nazionale<sup>20</sup>. Nella estesa cornice della nuova 'politica industriale' a mano pubblica si iscrive anche la Cassa<sup>21</sup>, al cui interno si sono dipanati inediti strumenti di sostegno della liquidità delle piccole e medie imprese (PMI), della tutela degli investimenti strategici e del capitale azionario, così come della capacità finanziaria degli enti locali, colpiti dalla diminuzione delle entrate fiscali<sup>22</sup>. Non ultimo, con l'innovazione del Patrimonio Rilancio (v. *infra*) e, più in generale, con l'intervento a sostegno dell'attuazione del PNRR la Cassa ha incrementato il proprio ruolo di supporto non solo della PA ma anche del tessuto industriale in combinazione con la promozione dell'interesse nazionale, quasi che la crisi emergenziale avesse imposto una ricostruzione post-bellica con le sembianze della 'formula IRI'<sup>23</sup>.

In questo contesto, è stato riaffermato il modello dell'intervento statale, confermando la natura di estremo rilievo pubblicistico della Cassa<sup>24</sup>, chiamata ad andare oltre ai suoi compiti tradizionali.

<sup>14</sup> G. DELLA CANANEA, *Il riordino della Cassa Depositi e Prestiti*, cit., 367.

<sup>15</sup> Tale trasformazione è disposta dall'articolo 22 del decreto-legge n. 8 del 18 gennaio 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 68 del 19 marzo 1993.

<sup>16</sup> V. il decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito dalla legge n. 326 del 28 novembre 2003.

<sup>17</sup> Cfr. V. DONATIVI - A. MALTONI, *Cassa Depositi e Prestiti: profili giuridici. I rapporti con il MEF, le proteiformi qualificazioni, il rilancio*, Torino, Giappichelli, 2021, 3.

<sup>18</sup> P. BRICCO, *Cassa Depositi e Prestiti*, cit., 185.

<sup>19</sup> Cfr. F. BASSANINI, *La "mutazione" della Cassa Depositi e Prestiti: bilancio di un quinquennio (2009-2015)*, in *Astrid Rassegna*, 14/2015, 1-13.

<sup>20</sup> Così V. MINERVINI, *Il «nuovo» azionariato di Stato. Lineamenti delle ricapitalizzazioni emergenziali*, Torino, Giappichelli, 2020, 35.

<sup>21</sup> Un'istituzione che, ultimamente, ha suscitato una fervente attività letteraria, dimostrato dalla pubblicazione, nell'ultimo biennio, di ben quattro lavori scientifici. Cfr. P. BRICCO, *Cassa Depositi e Prestiti: storia di un capitale dinamico e paziente da 170 anni*, Bologna, Il Mulino, 2020, con un taglio più divulgativo; V. MINERVINI, *Il nuovo azionariato di Stato: lineamenti delle ricapitalizzazioni emergenziali*, Torino, Giappichelli, 2020; V. DONATIVI - A. MALTONI, *Cassa Depositi e Prestiti*, cit.; V. MANZETTI, *Cassa Depositi e Prestiti*, cit.; si veda anche il saggio dal taglio monografico di M. GIACHETTI FANTINI, *La "straordinaria mutazione" del ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nel passaggio dallo Stato azionista allo Stato investitore*, in *Federalismi.it*, 6/2018, 2-74, nonché M. RISPOLI FARINA, *La Cassa Depositi e Prestiti: intervento "paziente" o "dinamico" a favore delle imprese?*, in *InnovazioneDiritto*, 2/2022, 19-34.

<sup>22</sup> V. Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Commissione di vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti, *Relazione sulle misure attivate da CDP nel contesto dell'emergenza Covid-19*, Doc. X n. 1, 2021.

<sup>23</sup> E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Stato ed economia di mercato. La via italiana per la ricostruzione postbellica*, in *Federalismi.it*, 21/2020, 150-169: 167.

<sup>24</sup> Basti pensare alla fattispecie disciplinata dall'art. 27, comma 4, d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020, che introduce il "Patrimonio Rilancio", finalizzato, per l'appunto, al rilancio del sistema economico produttivo secondo finalità definite nel

In ambito PNRR, ad esempio, essa ha visto accresciuti i fondi a gestione diretta, finalizzati alla realizzazione di investimenti su *start-up* e *venture capital attivi* a supporto della transizione ecologica. Essa ha avviato un'attività c.d. di *advisory* e sostegno della pubblica amministrazione, al fine di raggiungere entro le scadenze previste gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, stipulando, a tal fine, un accordo quadro con il Mef<sup>25</sup>. Questo ha indotto, al contempo, ad una rivitalizzazione dell'attività della Commissione parlamentare di vigilanza, smentendo quell'autorevole dottrina che l'aveva reputata 'caduta in desuetudine'<sup>26</sup>.

### 3. Segue: *b) le criticità conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*

Quanto detto va considerato in stretta correlazione con l'altra importante innovazione. La riduzione del numero dei parlamentari, disposta dalla legge costituzionale n. 1 del 19 ottobre 2020, verrà infatti applicata per la prima volta con l'avvio della XIX legislatura<sup>27</sup>. Il rischio della mancata tempestiva approvazione di riforme di aggiustamento e ridefinizione dei criteri numerici e funzionali nei vari organismi parlamentari – mediante, a seconda dei casi, un intervento legislativo o una revisione dei regolamenti – pone seriamente il problema dell'efficienza dei lavori parlamentari. Ciò è ancora più evidente tenuto conto della prassi di convocazione simultanea di commissioni permanenti e bicamerali, con conseguente impossibilità per il singolo deputato di partecipare ad entrambe. Analogamente, la composizione paritaria delle bicamerali imporrebbe un maggiore carico sui senatori, tenuti a partecipare ai lavori di più sedi<sup>28</sup>.

Problemi di funzionalità del sistema delle commissioni sono evidenti da tempo: non si può non ricordare, sul punto, uno dei primi atti di iniziativa a porre il tema del riassetto delle bicamerali mediante la "Restituzione alle commissioni parlamentari permanenti dei poteri attribuiti da leggi diverse", avanzato nel corso della VIII Legislatura da senatori radicali<sup>29</sup>. Tali questioni, oggi, sembrano ancora più fondate e indifferibili alla luce del nuovo assetto che si verrà a delineare.

---

Piano Nazionale di Riforma. Del resto, la natura pubblicistica è stata di recente riaffermata anche dalla giurisprudenza amministrativa, dando seguito a un orientamento consolidato che parte da C.d.S., sez. V, 12 febbraio 2007, n. 550, sino a C.d.S., sez. cons., 26 ottobre 2018, n. 1588 e C.d.S., sez. V, 7 febbraio 2020, n. 964. Sul dibattito sulla natura giuridica ibrida della Cassa, v. V. MANZETTI, *Cassa Depositi e Prestiti*, cit., 160.

<sup>25</sup> Cassa Depositi e Prestiti, PNRR, *accordo Mef-CDP sulle attività di advisory e sostegno alla pubblica amministrazione*, Comunicato n. 126 del 27 dicembre 2021, disponibile online.

<sup>26</sup> Così, V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 395.

<sup>27</sup> Momento in cui avrà effetto altresì la riforma che ha disposto l'equiparazione dell'elettorato attivo fra Camera e Senato, modificando l'art. 58, comma 1, della Costituzione. V. la legge costituzionale n. 1 del 18 ottobre 2021, recante "Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica", in G.U. 20 ottobre 2021, n. 251.

<sup>28</sup> R. DI CESARE, *L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, spec. 389, ove si precisa che «mantenere lo stesso numero di deputati e senatori partecipanti a Commissioni bicamerali, con Assemblee ridimensionate, significherebbe dunque modificare il rapporto che tali organismi hanno rispetto al totale: esso andrebbe quindi bilanciato con il rapporto tra altri organi collegiali e le Camere, per garantire la funzionalità dell'organizzazione parlamentare».

<sup>29</sup> Senato della Repubblica, Atti parlamentari, VIII Legislatura, Onn. SPADACCIA - STANZIANI, p.d.l. n. 546, *Restituzione alle commissioni parlamentari permanenti dei poteri attribuiti da leggi diverse a commissioni bicamerali*, 5 dicembre 1979.

Tant'è che nel corso delle discussioni presso le Giunte per il Regolamento della Camera e del Senato è stata sollevata varie volte la questione delle conseguenze della l. cost. 1/2020 sul carico di lavoro dei parlamentari in commissione ed è stata vagliata l'eventualità di procedere a interventi di riforma sugli organismi bicamerali in parallelo con le revisioni regolamentari attualmente in corso<sup>30</sup>.

Queste ultime, peraltro, nella XVIII legislatura hanno attraversato due diverse fasi di avanzamento all'interno delle rispettive Camere. Al Senato, infatti, il 29 giugno 2022 la Giunta per il Regolamento ha comunicato alla presidenza un'organica proposta di modificazione del Regolamento del Senato<sup>31</sup>, che contiene, tra l'altro, anche disposizioni per l'adeguamento delle Commissioni permanenti alla riduzione di un terzo dei senatori, una ridefinizione dei *quorum* e delle soglie di attivazione di vari istituti nonché cenni sulla necessità di ridefinire in maniera più specifica gli ambiti di competenza delle dieci Commissioni che si verrebbero a creare. Tale proposta è stata approvata il 28 luglio 2022 e il nuovo testo entrerà in vigore con l'avvio della XIX legislatura.

Alla Camera, nelle more di una riforma del regolamento, si sono registrate solo due iniziative rimaste allo stadio di proposte. Una prima è a firma BALDELLI<sup>32</sup>, che non prevedeva tuttavia modifiche al sistema delle Commissioni permanenti in quanto si sceglieva di attendere gli esiti della riforma avviata presso il Senato. Una proposta più risalente, a firma CRIPPA<sup>33</sup> indicava, invece, una serie di modifiche in tema di adeguamento e razionalizzazione del numero e delle competenze delle Commissioni permanenti, oltre a suggerire rimedi al c.d. transfughismo.

Venendo alle bicamerali, va ricordata la proposta di legge A.C. 3387, sempre a firma BALDELLI, che mirava alla "Riduzione del numero dei componenti di organi parlamentari bicamerali". Essa sarebbe intervenuta con una decurtazione numerica della composizione di alcune commissioni<sup>34</sup>, fatta eccezione del Copasir e delle tre Commissioni bicamerali 'miste' per

<sup>30</sup> V. il paper in continuo aggiornamento di F. FABRIZZI - G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, 29/2020, spec. 48 e ss.

<sup>31</sup> V. Senato della Repubblica, Atti parlamentari, Doc. II, n. 12/XVIII Legislatura, *Riforma del Regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari*, 29 giugno 2022, disponibile online.

<sup>32</sup> Camera dei Deputati, Atti parlamentari, Doc. II, n. 19/XVIII Legislatura, BALDELLI *et al.*, *Modifiche al Regolamento per l'adeguamento dei quorum alla riduzione del numero dei deputati*, 6 maggio 2021.

<sup>33</sup> Camera dei Deputati, Atti parlamentari, Doc. II, n. 24/XVIII Legislatura, CRIPPA *et al.*, *Modifiche al Regolamento volte all'adeguamento alla riduzione del numero dei deputati, con particolare riferimento alla riduzione della composizione numerica di alcuni organi della Camera, alla razionalizzazione del numero e delle competenze delle Commissioni permanenti, alla riduzione dei quorum in Commissione ed in Assemblea, nonché in tema di cariche dell'Ufficio di Presidenza*, 5 agosto 2021.

<sup>34</sup> Segnatamente, le Commissioni parlamentari bicamerali oggetto della proposta di revisione sono le seguenti:

- Commissione parlamentare per le questioni regionali;
- Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi Radiotelevisivi;
- Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza;
- Commissione parlamentare per la semplificazione;
- Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale;
- Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione;
- Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale;
- Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria.

le quali un intervento di ‘taglio lineare’ sarebbe stato più ardito, data la partecipazione di membri non parlamentari<sup>35</sup>.

Di essa si è conclusa la discussione della proposta in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali, senza ulteriori emendamenti. Si era poi raggiunta un’intesa fra i Gruppi per calendarizzare l’esame in assemblea. Tuttavia, come denunciato dallo stesso proponente, alcuni veti politici hanno bloccato l’*iter* del progetto<sup>36</sup> e, con la scadenza della legislatura, esso è decaduto.

Quanto al merito, se è meno condivisibile l’annotazione che la vedeva come frutto di un approccio ‘ultra-minimalista’<sup>37</sup>, certamente va rimarcata la scelta di procedere con estrema cautela, al fine di superare le rimostranze politiche nella perdurante necessità di far fronte alla prima applicazione della riforma costituzionale<sup>38</sup>. L’approccio cautelativo, del resto, risultava dalla stessa relazione di accompagnamento dell’atto, che faceva salva l’«attesa di una possibile riflessione aggiuntiva sull’aggiornamento organico del quadro complessivo di tali organismi».

Il percorso di riordino delle commissioni permanenti, però, come è ovvio, non può che camminare su un binario parallelo rispetto a quello delle bicamerali ed è stato giustamente fatto notare che «l’assenza di modifiche regolamentari sulle commissioni diventa ancora più problematica [...] se ad essa si sommerà la mancata revisione delle norme istitutive delle commissioni bicamerali permanenti giacché in quest’ultimo caso, a differenza delle commissioni monocamerali, il numero dei componenti è fissato per legge ordinaria»<sup>39</sup>.

La C-CDP, nondimeno, non sarebbe stata toccata dalle prospettive di riforma testé richiamate, lasciando scoperto il problema di un suo adeguamento. La riduzione dei parlamentari porterà con sé profonde ripercussioni sull’assetto e l’organizzazione dei lavori, incidendo sulle modalità di funzionamento anche della C-CDP. Solo le modifiche ai criteri di formazione dei gruppi, così come l’eventuale ammissibilità di eletti non iscritti, potrebbero essere meno rilevanti: la C-CDP sembra sfuggire alle logiche di stretta rappresentatività, data la particolarità della sua composizione, su cui a breve. Ciò non significa, tuttavia, che criteri di proporzionalità rispetto ai gruppi non possano essere valutati *de iure condendo*, nell’ottica dell’aggiornamento della struttura di derivazione ottocentesca della Commissione<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Il riferimento, dunque, è alla Commissione di vigilanza Cassa Depositi e Prestiti, la Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi e la Commissione consultiva ricompense al merito civile.

<sup>36</sup> Camera dei Deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto di seduta del 9 agosto 2022, Intervento dell’on. BALDELLI, 6.

<sup>37</sup> V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista trimestrale di Scienza della Pubblica Amministrazione*, 1/2022, 1-26: 11.

<sup>38</sup> D’altronde, non poteva avvenire diversamente visto che, come giustamente sottolinea S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 3, i promotori della riforma costituzionale hanno mostrato di avere una concezione del numero dei parlamentari come «“variabile indipendente” rispetto all’organizzazione e al funzionamento delle camere».

<sup>39</sup> C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, cit., 14.

<sup>40</sup> Così, ad esempio, ambiva a fare la proposta di legge A.C. 47, XVIII Legislatura, a firma dell’on. VILLAROSA, in cui, nell’introdurre un principio di rappresentatività nella Commissione, si chiarisce che «l’attuale meccanismo di individuazione degli otto parlamentari che ne fanno parte, infatti, non tiene conto dell’esigenza che, per garantire un più efficace controllo della Cassa, nell’organismo di vigilanza siano correttamente rappresentate maggioranza e opposizione, così come normalmente avviene in questo tipo di commissioni».

Meglio sarebbe, come già rilevato da autorevole dottrina, procedere a riforme di tipo organico<sup>41</sup>, adottando una visione strategica a campo largo e cogliendo l'occasione, certamente non propiziata dal termine di scadenza della XVIII legislatura, per avviare un ripensamento del sistema delle Commissioni, oramai ineludibile. Sarebbe opportuno, infatti, sollecitare un percorso di riassetto rivolto sia alle bicamerali che alle permanenti<sup>42</sup>, che tenga conto della specificità delle diverse fonti normative che le disciplinano. Percorso nel quale potrebbe essere collocata anche la Commissione di vigilanza su CDP. Motivi di percorribilità politica stanno però, evidentemente, giustificando una postura attendista che, ci si augura, non faccia perdere di vista una necessaria coerenza e organicità.

#### **4. La collocazione sistematica della Commissione di vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti**

Data l'esistenza di recenti contributi in tal senso, ci si asterrà qui dal compiere ampie e approfondite ricostruzioni sulla struttura e il ruolo della C-CDP, limitandosi a fare rinvio ai suddetti lavori<sup>43</sup>. È doveroso, però, in vista della discussione delle tre opzioni di riforma, dare conto per lo meno di alcune notazioni sparse sull'organo, tali da evidenziarne la natura giuridica ibrida<sup>44</sup>.

In primo luogo, le ragioni che si trovano alla base dell'istituzione della Commissione vanno rintracciate nel fatto che «essendo i fondi amministrati da Cassa depositi e prestiti di provenienza privata [...] e dunque ripetibili in qualsiasi momento, si doveva garantire la solvibilità del gestore, nonché prevenire ogni indebita commistione delle risorse raccolte con altri fondi statali e assicurare l'effettivo perseguimento delle finalità pubbliche»<sup>45</sup>. Ne deriva che difficilmente si potrà opporre la natura privatistica del soggetto controllato per fronteggiare eventuali 'incursioni' della Commissione nella sua gestione. Ogni attività di controllo sarà tanto compatibile in quanto

<sup>41</sup> N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, 12; F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, 502-512; F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2021, 1-69.

<sup>42</sup> Per una ricostruzione del dibattito nelle rispettive giunte parlamentari e delle proposte presentate con riguardo alle commissioni permanenti, cfr. V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, cit., 11 ss. Più in generale, C. FASONE, *Sistema di Commissioni*, cit., 10, che in maniera efficace definisce il sistema di Commissioni Permanenti come «l'organizzazione coerente e razionale dell'insieme delle Commissioni Permanenti specializzate nei loro rapporti reciproci, nei rapporti con gli altri organi parlamentari e con il Governo».

<sup>43</sup> Da ultimo, A. ZITO, *La Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti: il Parlamento e le nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, in *Federalismi.it*, 13/2021, 1-33. V. anche la letteratura citata nelle note successive. Per una compiuta ricostruzione del dibattito della dottrina sulla natura delle commissioni parlamentari, v. G. F. CIAURRO, *Commissioni parlamentari. I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, VII, 1988.

<sup>44</sup> V. DONATIVI - A. MALTONI, *Cassa Depositi e Prestiti*, cit., 243. Secondo lo studio di L. CALIFANO PLACCI, *Le Commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Milano, Giuffrè, 1993, 19, è possibile classificare le commissioni bicamerali in tre gruppi distinti: a) commissioni di vigilanza e controllo; b) commissioni di vigilanza e indirizzo e c) commissioni consultive. Non rientrerebbero tra queste le commissioni c.d. miste, in quanto, adottando una concezione restrittiva, non sarebbero qualificabili come organi parlamentari.

<sup>45</sup> V. DONATIVI - A. MALTONI, *Cassa Depositi e Prestiti*, cit., 242.

prevista dalla sua disciplina istitutiva: in questo senso, dunque, appare ineludibile la necessità di adeguare la normativa in materia alle più consolidate manifestazioni della prassi<sup>46</sup>.

In secondo luogo, giova ricordare la composizione ‘mista’ dell’organo<sup>47</sup>, che attualmente consta di dodici membri. Agli otto senatori e deputati, ‘eletti’ dalle rispettive Camere all’inizio di ogni legislatura secondo il sistema del voto limitato, si aggiungono tre Consiglieri di Stato, ‘scelti’ dal Consiglio di Giustizia Amministrativa, e un Consigliere della Corte dei conti, ‘nominato’ dal Presidente della Corte medesima. La peculiarità di questa configurazione, oltre all’evidente commistione con il potere giudiziario, è che i membri parlamentari non sono indicati dai gruppi di appartenenza, bensì sono designati a seguito di una procedura elettorale che coinvolge l’intera assemblea e che è utile anche alla nomina di membri supplenti, in ossequio all’art. 3 del regio decreto n. 453 del 2 gennaio 1913. Se questo, *prima facie*, sembrerebbe improntato a fornire ai membri così individuati le sembianze di un maggiore prestigio politico e personale, in realtà rappresenta un residuo storico di un’epoca, quella liberale, in cui, vigenti i regolamenti subalpini, non esistevano ancora i partiti di massa né, tantomeno, i gruppi come organismi interni alle Camere.

Negli anni del regio decreto n. 453, difatti, il sistema delle commissioni non aveva ancora sostituito l’antica architettura degli uffici<sup>48</sup>, i cui componenti erano ‘estratti a sorte’ di volta in volta. Conseguentemente, dare vita a una ‘Commissione’ i cui componenti fossero ‘eletti’ costituiva un’importante novità che oggi, al contrario, sembra avere poche ragioni per essere mantenuta. Il criterio della proporzionalità è un dato acquisito del nostro sistema parlamentare, un portato dell’organizzazione dell’istituzione assembleare per commissioni<sup>49</sup>: non si vede, dunque, perché se ne debba fare ancora a meno in quest’organismo, in combinazione con un necessario criterio di competenza che si sposi con la specificità della materia toccata<sup>50</sup>.

Su questo punto, in particolare, va vista con favore l’ultra-permanenza dei componenti della Commissione, ammessi a operare in un regime di *prorogatio* anche dopo la fine ufficiale della legislatura, fintantoché non siano proclamati i nuovi membri delle Camere. Il carattere protratto del collegio consente ai membri di specializzarsi, acquisendo una sufficiente conoscenza degli affari assegnati alla Commissione<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> La prassi delle ultime due legislature è ben descritta da A. ZITO, *La Commissione di vigilanza*, cit., 16, che parla di ‘marcata discrasia’ fra il dato formale e la realtà.

<sup>47</sup> Sulle commissioni miste, C. FASONE, *Sistema di Commissioni*, cit., 194 ss.

<sup>48</sup> E. GIANFRANCESCO, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in *Amministrazione in cammino*, 18 maggio 2013; C. FASONE, *Sistema di Commissioni*, cit., 163 ss..

<sup>49</sup> L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, Giuffrè, 1960, 895-910; F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari in sede politica*, Milano, Giuffrè, 1972, 35; C. FASONE, *Sistema di Commissioni*, cit., 88, che lo definisce un «criterio tendenziale» per la composizione delle commissioni.

<sup>50</sup> In tema, sono sempre valide le considerazioni svolte da C. ESPOSITO, *Organo ufficio e soggettività dell’ufficio*, Padova, CEDAM, 1932.

<sup>51</sup> Sul problema dell’estensione dei poteri della Commissione in regime di *prorogatio*, v. A. ZITO, *La Commissione di vigilanza*, cit., 14, che vede con favore l’opzione estensiva, volta a consentire alla Commissione una pienezza di poteri istruttori, ma non deliberativi, «così da salvaguardare le istanze di tutela connesse al risparmio postale gestito da CDP». Al contrario, la proposta di riforma A.C. 47 ambisce a rimuovere la prorogabilità, parificando così la C-CDP al regime delle altre bicamerali, che cessano la loro attività allo scadere della legislatura. Sull’inconveniente derivante dalla mancata specializzazione dei membri, che enfatizzerebbe i profili di “subalternità” dei membri parlamentari rispetto all’amministrazione, v. M. SICLARI, *Il Parlamento nel procedimento legislativo delegato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1985, 804-829: 810.

In terzo luogo, va rilevato un insolito insieme di caratteristiche. Ad esempio, la Commissione non si riunisce necessariamente alla Camera dei Deputati o al Senato, ma anche nelle sedi istituzionali del soggetto vigilato. Analogamente, la segreteria della Commissione è composta da personale designato da Cassa Depositi e Prestiti e, infine, lo stesso sito ufficiale della C-CDP è ‘ospitato’ dal portale della Cassa, mentre sul portale del Parlamento si rinviengono indicazioni relative ai soli componenti del collegio, senza nemmeno fare rinvio, come esigenze di pubblicità forse imporrebbero, ai documenti e ai resoconti disponibili invece sul primo sito.

Queste constatazioni, che si aggiungono alla composizione mista della Commissione, inducono a propendere per una natura giuridica ibrida, anziché propriamente parlamentare dell’organo<sup>52</sup>. A dispetto del suo stesso nome, infatti, una persistente dottrina ha negato la presenza di elementi di raccordo con il Parlamento degni di rilievo, enumerando, al contrario, precisi requisiti per la piena ‘parlamentarietà’. Così, si è detto essere distintivo: a) l’aver come sede le Camere; b) l’usufruire delle risorse strumentali e personali messe a disposizione dal Parlamento; c) l’aver una composizione esclusiva di parlamentari e d) quantomeno, la sussistenza di un «collegamento operativo in virtù del quale l’attività dell’organo diviene giuridicamente imputabile all’una o all’altra Camera»<sup>53</sup>.

Sul tema, va data evidenza della recente modifica introdotta dall’art. 3, comma 3-*bis* del decreto-legge n. 23 dell’8 aprile 2020 (c.d. ‘decreto Liquidità’), convertito con modificazioni dalla legge n. 40 del 5 giugno 2020, che ha previsto che la Commissione «può avvalersi, d’intesa con i Presidenti di Senato e Camera, delle necessarie risorse strumentali a supporto delle funzioni ad essa attribuite»<sup>54</sup>. Si tratta di un inizio di percorso verso la piena ‘parlamentarizzazione’, ma che richiede ulteriori passi in avanti.

Infine, sul piano delle funzioni va ancora rilevata la peculiarità del superamento del classico dualismo Parlamento-Governo, nel senso che la Commissione non controlla l’operato dell’esecutivo ma si pone, piuttosto, come suo organo ausiliare. Infatti, a norma dell’art. 9 del Regolamento interno, essa può formulare osservazioni da trasmettere al vertice aziendale di Cassa Depositi e Prestiti, al Ministro dell’Economia e delle Finanze o, infine, al Parlamento stesso. In

<sup>52</sup> Si è parlato, in tal senso, di «estraneità all’ordinamento parlamentare in senso proprio». A. ZITO, *La Commissione di vigilanza*, cit., 23. Secondo C. CHIMENTI, *Appunti sulle Commissioni «consultive»*, in AA. VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura*, Milano, Giuffrè, 1979, 479-484: 481, «anche dal punto di vista pratico c’è una netta differenza tra un organo la cui attività può, ad un certo punto, essere ricondotta alle assemblee agli effetti di nuove decisioni, ed un organo che, viceversa, è composto di membri delle Camere e magari nominato da esse ma agisce in modo del tutto svincolato da esse». Contrariamente, G. F. CIAURRO, *Commissioni parlamentari*, cit., 14, che, pur riconoscendo l’esistenza di organismi ‘di remota istituzione’ che assomigliano più a «commissioni governative di cui fanno parte anche membri delle Camere», ascrive la Commissione di vigilanza su CDP fra gli organi parlamentari, poiché «pur strutturata presso il Governo, segue infatti le regole parlamentari per la sua attività, elegge nel suo seno un presidente e un vicepresidente, riferisce direttamente alle Camere con una relazione annuale».

<sup>53</sup> C. CHIMENTI, *Appunti sulle Commissioni «consultive»*, cit., 480-1. Diversamente, secondo A. ZITO, *La Commissione di vigilanza*, cit., 20, sarebbe più convincente un criterio più teleologico, basato sulla natura delle funzioni esercitate dalla Commissione. Tale idea aderirebbe a L. CIAURRO, *Le commissioni bicamerali nell’esperienza parlamentare italiana*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1/1981, 295 ss.

<sup>54</sup> A tal fine, come informa la *Relazione annuale per l’anno 2020*, disponibile online, nel corso della XVII Legislatura «gli uffici di presidenza di Camera e Senato hanno assegnato alla Commissione due Consiglieri parlamentari che ne coadiuvano i lavori».

quest'ultimo caso, occorre, tuttavia, un'apposita delibera affinché si individuino 'proposte di modificazioni' della disciplina della Cassa, funzionali all'esercizio della potestà legislativa.

Sempre nel novero delle competenze spicca il fatto che la Commissione non disponga di alcuna *faculté d'empêcher*, un elemento decisivo e imprescindibile nella classica teoria dei controlli giuridici<sup>55</sup>: non può, infatti, bloccare o limitare le scelte dei vertici aziendali inerenti alla gestione della Cassa. Va però tenuto in debito conto che il controllo parlamentare presenta dei confini più sfumati e labili rispetto al controllo di tipo amministrativo in senso stretto, in quanto ha un sapore necessariamente più politico<sup>56</sup>. Esso è, infatti, volto a far valere un tipo di responsabilità che incide, a cascata, sul rapporto fra maggioranza e opposizione<sup>57</sup>. Del resto, come ha fatto notare Manzella<sup>58</sup>, la duttilità nella collocazione politica dei parlamentari e l'elasticità dei rapporti intra-coalizionali rende tale controllo sempre più effimero, soprattutto nelle fasi storiche in cui al momento dialettico dell'alternanza si viene a sostituire un momento consociativo. Nell'epoca attuale questi profili sono ancor più enfatizzati, visto che l'importanza del momento elettivo è sempre più soppiantata da un collante 'tecnico' – o di 'unità nazionale', se si vuole – che supera i partiti e scolora ulteriormente l'antico senso del controllo-indirizzo nella decisione politica.

### 5. Tre opzioni riformatrici in vista di una rivitalizzazione della Commissione di vigilanza

Dopo aver esaminato la struttura della C-CDP e la peculiare natura giuridica, si possono proporre in argomento tre diverse soluzioni per una sua possibile rivitalizzazione. Se è vero che «la permanente operatività della Commissione di vigilanza, da un lato, e l'evoluzione del ruolo della Cassa, dall'altro, hanno reso progressivamente manifesta l'esigenza di adeguamento delle modalità con le quali la Commissione svolge le proprie funzioni, [...] sulla base della corretta determinazione della natura e del ruolo riconosciuto a quest'organo»<sup>59</sup>, tanto più, dunque, occorre orientare eventuali prospettive di riforma verso una figura di chiara delimitazione dogmatica, evitando ulteriori 'ibridazioni'.

Una prima opzione implicherebbe un intervento di semplice manutenzione, in funzione di conservazione della disciplina già esistente. Si potrebbe, dunque, abrogare in modo 'chirurgico' la normativa in vigore, sparsa in varie fonti anche di epoca statutaria e prive di coordinamento, e formulare una proposta di legge unitaria che istituisca una nuova Commissione, dandole sicuro fondamento giuridico e costituzionale nell'art. 47 della Costituzione, a presidio del risparmio

<sup>55</sup> Su cui, almeno, S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963, 83; G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, t. VII, *La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique*, 2 ed., Parigi, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1973, nonché G. BERTI - L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 298.

<sup>56</sup> C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, *passim*; G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968.

<sup>57</sup> Non si dimentichi, sul punto, G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, spec. 51 ss.

<sup>58</sup> A. MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, in *Indagine sulla funzionalità del parlamento*, a cura dell'ISLE, Milano, 1969, 257 ma anche ID., *Osservazioni sui controlli parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969, 353 ss.

<sup>59</sup> A. ZITO, *La Commissione di vigilanza*, cit., 17.

individuale ‘in tutte le sue forme’<sup>60</sup>. Conseguentemente, tale riforma procederebbe ad un proporzionamento minimo del numero dei componenti come conseguenza del necessario adeguamento indotto dalla riduzione dei parlamentari, mentre la componente ‘laica’ non verrebbe toccata. Occorrerebbe aggiornare ed esplicitare la disciplina relativa alla supplenza dei membri, indicando se si vuole optare per una designazione dei gruppi ovvero per il ricorso ad elezioni suppletive.

Sarebbe utile, inoltre, descrivere in un’apposita norma il regime di pubblicità dei lavori già in atto nella prassi, bilanciandolo con la possibilità di ricorrere al segreto quando le circostanze lo rendano opportuno, previa deliberazione del collegio<sup>61</sup>. In tal senso, il sito istituzionale dovrebbe essere ‘migrato’ su quello del Parlamento, affrancandolo da quello di Cassa Depositi e Prestiti. Al contempo, andrebbe abrogato l’obbligo, oramai desueto, di redigere una relazione annuale ‘sulla direzione morale e sulla gestione materiale della Cassa’, prediligendo il formato delle nuove relazioni elaborate a partire dalla XVII legislatura e incentrate sui vari settori di attività della Cassa stessa.

L’opzione intermedia che qui si intende prospettare, invece, ambisce ad una piena parlamentarizzazione della C-CDP, nel senso di una sua trasformazione in una vera e propria commissione bicamerale<sup>62</sup>. Un passo in questa direzione è stato fatto con l’approvazione del già citato emendamento al decreto Liquidità che, inserendo un comma 3-*bis* all’art. 3, recante norme inerenti a Sace S.p.A., ha consentito l’attribuzione di ‘risorse strumentali’ alla Commissione sulla base di un’intesa fra i presidenti d’assemblea. Va rilevato, però, che la versione iniziale di tale proposta emendativa era più ‘audace’, prefigurando, larvatamente, un mutamento risoluto della natura giuridica della Commissione. Si enfatizzavano, infatti, i profili di ‘raccordo’ con il Parlamento che abbiamo visto essere elemento cruciale ai fini dell’inquadramento dell’organo<sup>63</sup>.

Un secondo emendamento, presentato in occasione del voto sul c.d. decreto Rilancio<sup>64</sup>, ma poi ritirato, intendeva estendere ulteriormente le competenze di controllo della Commissione

<sup>60</sup> Sulla debole parametricità di questo articolo v. però P. GROSSI, *La tutela del risparmio a settant’anni dall’approvazione dell’art. 47 della Costituzione*, in *Bancaria*, 1/2017, 6, che sottolinea come in nessuno dei casi portati al cospetto della Corte costituzionale per supposta violazione dell’art. 47, la norma scrutinata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima.

<sup>61</sup> Questa importante caratteristica distinguerebbe la Commissione dall’archetipo delle commissioni consultive, la cui regola è stata in genere quella della ‘clandestinità’ dei lavori. Cfr. A. MANZELLA, *Sul lavoro della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in D. SERRANI (a cura di), *La via italiana alle regioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1972, 101-123.

<sup>62</sup> Sui problemi definitivi legati, invece, alle commissioni bicamerali, consultive e miste, v. s.a., *La dottrina davanti al problema delle commissioni consultive senza presidente. Brevi note*, in *Trimestrale dell’Archivio storico del Senato della Repubblica*, 32/2020, 19-20, che elenca in un prospetto sintetico tutte le commissioni consultive dalla I alla XVII legislatura.

<sup>63</sup> Si vd. l’emendamento 3.7, presentato dall’on. GIACOMONI e pubblicato nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 17 maggio 2020. La proposta emendativa, in particolare, prevedeva l’aggiunta di nuove funzioni di vigilanza e controllo della Commissione «sui programmi generali di sostegno pubblico all’exportazione e all’internazionalizzazione delle imprese, di stabilizzazione e rilancio dell’economia e di sostegno alla liquidità delle imprese, adottati da Cassa depositi e prestiti S.p.A. e da Sace S.p.A., anche ai sensi delle disposizioni» di cui al decreto Liquidità. In funzione di ciò, si prevedeva, oltre alla relazione trimestrale alla Camera, la fruizione di «personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, di intesa tra loro», gravando in maniera paritaria sul bilancio interno di entrambe le Camere. Sul rapporto delle Commissioni con l’Assemblea, v. C. FASONE, *Sistema di Commissioni*, cit., 101 ss..

<sup>64</sup> L’emendamento 27.4, a firma dell’on. GIACOMONI *et al.*, presentato sull’art. 27 del disegno di legge di conversione del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19” (c.d. decreto Rilancio, successivamente convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, in G.U. 18 luglio 2020, n. 180), prevedeva un comma 14-*bis* seguente: «La

anche sul c.d. Patrimonio Rilancio, uno strumento straordinario e temporaneo consistente nel conferimento di risorse a un fondo destinato, a finalità di sostegno e – appunto, – rilancio del sistema economico e produttivo italiano, grazie a un portafoglio di interventi mirati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica<sup>65</sup>.

Per garantire solidità e coerenza a tali intendimenti, tuttavia, occorrerebbe ambire non solo ad interventi 'riempitivi', che vadano cioè ad accumulare nuove funzioni a quelle esistenti, con il rischio di aumentare l'ambiguità di fondo, ma procedere, analogamente a quanto detto per la prima opzione, alla riscrittura dell'intera normativa istitutiva e regolativa della Commissione. In questo secondo caso, però, rompendo gli indugi, si potrebbe definire in maniera netta la struttura e la composizione della Commissione, limitando gli appartenenti alla componente esclusivamente parlamentare.

Questo non vorrebbe certamente significare un'estromissione *ex abrupto* dei membri nominati dall'ordine giudiziario bensì, da un lato, certificherebbe la presa d'atto del mutamento delle funzioni della Commissione rispetto a criteri stabiliti circa 170 anni fa, posto che la magistratura dispone oramai di ulteriori efficaci canali di istruttoria. Dall'altro lato, imporrebbe comunque di vagliare a che la Corte dei conti mantenga le proprie funzioni di controllo, consacrate dall'art. 100, comma 2, della Costituzione in modo da evitare il sindacato della Corte costituzionale. A tal riguardo, l'art. 5, comma 17, del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, proprio in attuazione dell'art. 100, ha esteso le competenze della Corte su Cassa depositi e prestiti. Esso prevede che, al fine di operare sulla gestione finanziaria degli enti pubblici ai quali l'Amministrazione dello Stato o un'azienda autonoma statale contribuisca con apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria, la sorveglianza viene effettuata per mano di un magistrato della Corte dei conti, nominato dal Presidente della Corte stessa, e tenuto ad assistere alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione.

Tale disposizione è strettamente legata agli esiti della sentenza della Corte costituzionale n. 466/1993 con cui si statuisce la permanenza del controllo della Corte dei conti sugli enti trasformati in società derivanti da privatizzazioni, convalidando l'interpretazione adeguatrice dell'art. 12, legge n. 259 del 21 marzo 1958<sup>66</sup>. Quandanche la Corte dei conti volesse rivendicare

---

Commissione di vigilanza di cui all'articolo 3 del regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453, svolge anche le funzioni di vigilanza e controllo sui programmi generali adottati da Cassa depositi e prestiti S.p.A. ai sensi del presente articolo. In particolare, sull'attuazione dei programmi di sostegno pubblico, rilancio dell'economia e di sostegno alle imprese, adottati da Cassa depositi e prestiti S.p.A., anche ai sensi delle disposizioni di cui al presente decreto-legge, la stessa è tenuta a riferire trimestralmente alla Commissione di cui al periodo precedente».

<sup>65</sup> Sul patrimonio rilancio v. V. MANZETTI, *Cassa Depositi e Prestiti*, cit., 422 ss. che specifica come la liquidità di tale patrimonio è data, oltre che dagli apporti in beni e rapporti giuridici da parte del Mef, anche da disponibilità liquide di «contribuenti che intendono investire in iniziative a sostegno della crescita dell'economia reale, rafforzando [...] la 'capitalizzazione popolare' delle imprese».

<sup>66</sup> Tuttavia, con altra norma dal senso anodino, si sono al contempo esclusi dal vaglio di legittimità preventivo della Corte i decreti ministeriali sulla privatizzazione di CDP di cui all'art. 5 d.l. 269/2003. Nello stesso articolo, al comma 21, si stabilisce, infatti, che «ai decreti ministeriali emanati in base alle norme contenute nel presente articolo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 13, della legge 14 gennaio 1994, n. 20», il quale a sua volta indica quali atti non aventi forza di legge sono assoggettati al controllo preventivo della Corte dei conti. Il comma richiamato esclude l'applicabilità dei controlli sugli atti e provvedimenti «emanati nelle materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria». Atti che invece rientrano tra quelli che il comma 1 dello stesso articolo sottopone in via generale al parere della Corte». Così, F. M. MUCCIARELLI, *Ma cos'è diventata la Cassa depositi e prestiti?*, in *MC*, 2/2004, 363.

in sede di conflitto di attribuzione il mantenimento del proprio controllo, reclamando la nomina di un proprio giudice nella Commissione parlamentare, il Parlamento potrebbe in primo luogo opporre la discrezionalità legislativa che sta alla base delle proprie scelte politiche e la riappropriazione dell'autonomia nella gestione di una Commissione, la cui denominazione 'parlamentare' dovrebbe escludere una commistione con membri esterni. In secondo luogo, si potrebbe altresì obiettare che l'apertura alla Corte dei conti prevista dal regio decreto del 1914 ha perso la propria ragione di essere in forza delle modifiche strutturali intervenute. L'ablazione raccomandata, inoltre, sarebbe compensata dalla perdurante esistenza dell'altro controllo appena citato, introdotto nel 2003.

Diversamente, se l'apporto del consigliere di Stato, il quale effettua un'ispezione di tipo più giuridico-formale, fosse escluso dalla composizione della C-CDP, esso dovrebbe in qualche modo essere 'esternalizzato'. In altre parole, la perdita di questa figura potrebbe essere bilanciata attraverso apposite previsioni che garantissero l'esercizio di funzioni consultive da parte del Consiglio di Stato, richiedendo, per esempio, l'emissione di pareri non obbligatori su atti di gestione della Cassa tassativamente determinati.

Peraltro, l'eliminazione della componente extra-parlamentare, in questo caso, renderebbe superflua una decurtazione dei membri parlamentari, misura questa che andrebbe invece a detrimento di uno dei tratti salienti della C-CDP. La Commissione, infatti, è stata istituita avendo a mente la finalità di un controllo eminentemente politico, non dunque strettamente contabile. Quindi, i membri appartenenti ad essa, pur dovendo possedere il requisito di un'opportuna specializzazione legata ai peculiari compiti in ambito finanziario e creditizio dell'istituto oggetto di vigilanza, è giusto che siano prima ancora dei «*party mem*», dei membri designati in funzione della loro affiliazione partitica<sup>67</sup>. Diminuire quelli che sono attualmente quattro membri a Camera implicherebbe una preclusione di rappresentanza ai gruppi meno consistenti, pregiudicando il pluralismo delle visioni.

La partiticità non è, peraltro, smentita dalla risalente previsione secondo cui i componenti della Commissione restano in carica anche oltre la scadenza della legislatura, fino a che non venga composta e convocata la nuova Commissione. La già accennata 'ultra-permanenza'<sup>68</sup> di diritto elimina proprio quell'alea derivante dalla fine del mandato. Ad analoga *ratio* sottostà l'ulteriore previsione di membri supplenti, che rende l'organo ancora più peculiare rispetto, ad esempio, alle commissioni permanenti nelle quali vige il diverso istituto della sostituzione. Ciononostante, questa disciplina resta profondamente intrecciata alla connotazione partitica dei vari rappresentanti dei gruppi. Ed è tanto più vero quanto si consideri l'inconsueto affiancamento a membri non parlamentari dei quali, *a contrario*, si è sino ad oggi esaltata l'indipendenza e l'autonomia di giudizio, e che non sono affiancati da membri supplenti. In aggiunta, non trova ostacoli l'eventuale previsione di una composizione non paritaria fra membri della Camera e del

<sup>67</sup> Si riprende, così, un'antica ma sempre valida notazione di K.C. WHEARE, *Government by Committee. An Essay on the British Constitution*, Oxford, The Clarendon Press, 1955, 122.

<sup>68</sup> L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, cit., 10.

Senato, che si addice ad un Parlamento dalla rappresentanza ridotta e che permette di rispecchiare la diversità ponderale delle due assemblee<sup>69</sup>.

Sul punto, inoltre, data la delicatezza dei compiti sembra opportuno procedere in modo da sottrarre la Commissione a potenziali strumentalizzazioni politiche. Così, dunque, da un lato occorrerebbe prevedere una enumerazione chiara di poteri e garanzie per le minoranze, a partire dall'esplicitazione del principio di rappresentatività dei gruppi su designazione dei presidenti d'assemblea, che andrebbe a sostituire l'arcaica elezione in plenaria. Dall'altro lato, andrebbe forse smorzata con dei correttivi la *plenitudo potestatis* di convocazione dell'organo spettante al Presidente della Commissione, che potrebbe, in tal modo, per fini politici, paralizzarne l'attività. Resta sempre valido, sul punto, il rimedio proposto da una sicura dottrina, che ha da tempo ipotizzato una sorta di surroga del Presidente d'assemblea in caso di stallo<sup>70</sup>. In ogni caso, anche in ossequio a un principio di buon andamento, sarebbe opportuno formalizzare la necessità di coordinamento con le date di convocazione delle commissioni permanenti, inserendo magari forme di raccordo con il Segretario generale di ciascuna Camera.

Una volta acclarata la dimensione pienamente parlamentare della Commissione, una tale proposta dovrebbe procedere a definirne in maniera chiara i compiti, prevedendo la possibilità di disporre indagini conoscitive, audizioni e altre procedure informative. Si potrebbe inserire, per esempio, una enumerazione dei soggetti passivi convocabili in audizione così come la facoltà di disporre l'intervento dei dirigenti e dei pubblici funzionari della Cassa e di acquisire copie di tutti gli atti e i documenti. Poteri necessari altresì nell'ottica di un'espansione del controllo anche al Patrimonio Rilancio, come si era un tempo ventilato. Sarebbe utile, in questo senso, anche attribuire alla Commissione il diritto a ricevere aggiornamenti informativi con cadenza almeno quadrimestrale da parte dei vertici aziendali della Cassa, in funzione dei nuovi compiti post-emergenziali esercitati dall'istituto vigilato. A complemento di questo diritto andrebbe prevista una corrispondente facoltà della Commissione di formulare osservazioni da trasmettere al Ministro dell'Economia e delle Finanze, chiedendo risposte e riservandosi una eventuale audizione. A corredo, un potere di impulso e indirizzo rivolto alla futura attività legislativa, attraverso meccanismi di remissione all'assemblea o alle commissioni competenti, al fine di portare avanti eventuali progetti di riassetto venuti ad emergere nel corso della gestione.

Una simile operazione, come è logico, non potrebbe essere dissociata dal necessario percorso di ristrutturazione di CDP, più volte prospettato nel corso degli anni dalla dottrina<sup>71</sup> e oggi ancora più necessario ai fini del raggiungimento degli obiettivi del PNRR. La rivitalizzazione della Commissione come organo bicamerale non più misto, forse, richiederebbe il propedeutico compimento della riforma del soggetto controllato, visto che l'accresciuto ruolo nel contesto del

<sup>69</sup> Ipotesi espressamente sostenuta, a suo tempo, da G. F. CIAURRO, *Commissioni parlamentari*, cit., 14.

<sup>70</sup> Così, G. DE CESARE, *Note sulla fissazione dell'ordine del giorno assembleare*, in AA. VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, V. *Le Camere, istituti e procedure*, Firenze, Vallecchi, 1969, 363.

<sup>71</sup> V. ad esempio M. RISPOLI FARINA, *La Cassa Depositi e Prestiti*, cit., *passim*, A. PISANESCHI, *La Cassa Depositi e Prestiti: holding di partecipazioni, banca nazionale di promozione o operatore del turnaround industriale?*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 1/2021, 1-24.

Piano Nazionale sta dotando, e doterà, la Cassa di nuovi poteri che il Parlamento avrà tutto l'interesse a controllare con un organo di vigilanza irrobustito<sup>72</sup>.

Resta da discutere una possibile terza opzione mirante, in maniera più decisa, a evidenziare gli aspetti di indipendenza e i compiti più consultivi e di analisi dell'organo, collocandone la struttura in una sede più autonoma. A tal fine, sempre incardinandola presso il Parlamento, si potrebbe esaltare la specificità tematica della Commissione facendole, per esempio, assumere un assetto organizzativo – in piccolo – simile all'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)<sup>73</sup>. In questo caso, oltre alla ovvia sottolineatura che il costo della misura sarebbe sensibilmente maggiore, data la necessaria dotazione di un apparato di supporto, verrebbero a prevalere gli aspetti di indipendenza e non-politicità, responsabilità e trasparenza, nonché elevata competenza tecnica.

Coerentemente, occorrerebbe intervenire sulle caratteristiche fondamentali della Commissione 'importandole' dall'UPB: previsione di un organo di vertice collegiale (e non monocratico), composto non più da parlamentari bensì da esperti di acclarata professionalità e indipendenza, designati dai presidenti delle Camere<sup>74</sup>; configurazione di un mandato che assicuri

<sup>72</sup> Infatti, ai sensi dell'art. 9, comma 2 del decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 29 luglio 2021 (in S.O. n. 26, relativo alla G.U. 30 luglio 2021, n. 181), si prevede che «al fine di assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, [le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, N.d.A.] possono avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato per il PNRR da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente, statale, regionale e locale e da enti vigilati». Questo compito è stato meglio articolato dal c.d. decreto Infrastrutture, decreto-legge n. 121 del 10 settembre 2021, recante "Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali", convertito con modificazioni dalla legge n. 156 del 9 novembre 2021 (in G.U. 9 novembre 2021, n. 267). L'articolo 10, inerente alle procedure di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e alle modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, contiene un comma 7-*quinquies* a norma del quale «al fine di assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi pubblici previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza [...] le amministrazioni [...] possono avvalersi direttamente della società Cassa depositi e prestiti S.p.A. e di società da essa direttamente o indirettamente controllate per attività di assistenza e supporto tecnico-operativo, per la gestione di fondi e per attività a queste connesse, strumentali o accessorie. I rapporti tra le parti sono regolati sulla base di apposite convenzioni, [...] concluse sulla base e in conformità all'accordo quadro stipulato tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la società Cassa depositi e prestiti S.p.A. [...]». Infine, occorre dare evidenza che, in base all'art. 27 del c.d. decreto Ristori Ter, decreto-legge n.4 del 27 gennaio 2022, recante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico", convertito con modificazioni dalla legge n. 25 del 28 marzo 2022 (in S.O. n. 13, relativo alla G.U. 28 marzo 2022, n. 73), si sono estese le previsioni dell'art. 10, comma 7-*quinquies* testé citato agli interventi pubblici previsti dal programma React-EU di cui al regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, nonché ad ulteriori fondi europei, strutturali o per lo sviluppo e la coesione, rinviandosi al testo dell'articolo per l'indicazione precisa dei vari riferimenti. Nondimeno, va segnalato che questa estensione dei compiti verso programmi di finanziamento europeo dimostra, se ve ne fosse ancora bisogno, la natura polimorfica che sta assumendo la Cassa alla luce delle necessità di attuazione del PNRR.

<sup>73</sup> V. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliario alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, Jovene, 2020, spec. 66 ss. G.F. FERRARI, *Le Bureau parlementaire du budget dans l'expérience italienne*, in *Lo Stato*, 10/2018, 389-404; L. GIANNITI - C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2/2013, 81-90. L'impulso all'istituzione dell'UPB non è però 'nazionale', ma è attivato come effetto dei cambiamenti nella governance fiscale europea dopo le ripetute crisi finanziarie, economiche e monetarie dell'ultimo ventennio e in ottemperanza all'obbligo internazionale derivante dal *Fiscal Compact*. In tema v. C. FASONE - D. FROMAGE, *Fiscal Councils: Threat or Opportunity for Democracy in the Post-Crisis Economic and Monetary Union?*, in L. DANIELE - P. SIMONE - R. CISOTTA (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Torino, Giappichelli, 2017, 165 ss..

<sup>74</sup> Sul punto, E. GRIGLIO, *Il Protocollo sull'ufficio parlamentare di bilancio: una "fuga" dai regolamenti parlamentare?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 116 ss.; V. TONII, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, Giappichelli, 2018, 131.

il rispetto dei già menzionati principi di trasparenza e responsabilità; compiti da esercitare in un regime di relativa indipendenza e autonomia rispetto alle Camere, mediante un allentamento dei meccanismi di promanazione che, invece, nel modello di riforma prima discusso, erano necessari ad enfatizzare la parlamentarietà della Commissione stessa<sup>75</sup>.

Le esperienze comparate non offrono un sostegno deciso a questa opzione. Come è già stato rilevato, nei modelli più simili al caso italiano (francese, tedesco e spagnolo) gli istituti di vigilanza o sono incardinati nella struttura di gestione dell'ente (CDC francese e KfW tedesca) ovvero non prevedono affatto un controllo parlamentare (ICO spagnola)<sup>76</sup>.

Questa soluzione non si sottrae a rilievi di vario tipo. Non si allude qui ad eventuali difficoltà che una simile proposta potrebbe incontrare sul piano politico. Se una trasformazione di questo tipo concorrerebbe a promuovere i profili di ausiliarità e, perché no, autorevolezza dell'organo, bisognerebbe tenere in considerazione al contempo il rischio derivante dall'affidamento a soggetti esterni alle Camere di compiti sino ad ora esercitati in ambito istituzionale. Inoltre, nonostante l'incardinamento parlamentare, va rilevata l'assenza di rapporto di immedesimazione organica: gli atti di una siffatta 'Commissione' non sarebbero imputabili alle Camere, poiché l'indipendenza implicherebbe un regime di separazione. Ma allora non si svolgerebbe più un controllo di tipo politico né, tantomeno, parlamentare, bensì, invece, una consulenza tecnico-formale e, conseguentemente, sarebbe meno giustificata l'esclusione dei membri laici.

## **6. Conclusioni: per una riaffermazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica**

Se c'è una lezione che si può imparare dalle teorizzazioni di Chimenti, ricordate qui in maniera sparsa, è che le sedi bicamerali sono da prediligere nel caso in cui si opti per l'abbandono del principio della specularità delle competenze delle commissioni permanenti fra le due Camere<sup>77</sup>. Cosicché, proprio le bicamerali assurgerebbero a importanti sedi di coordinamento e di 'compensazione' fra le due assemblee, a maggior ragione nel delicato settore dell'intervento statale nel tessuto produttivo del Paese tramite istituzioni finanziarie di matrice pubblicistica. Esse, se razionalizzate, consentirebbero di superare le criticità di una prassi di proliferazione di

<sup>75</sup> Sul punto, A. VERNATA, *Il ruolo dell'ufficio parlamentare di bilancio nella forma di governo italiana: limiti e prospettive*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, sottolinea come la collocazione del *fiscal board* all'interno delle Camere lo assoggetta inevitabilmente alle dinamiche maggioranza-opposizione, ciò che sarebbe evidente nel fatto che l'UPB non avrebbe controllo delle sue entrate e spese, essendo necessario il "previo assenso" dei Presidenti d'assemblea. V. anche C. FASONE - E. GRIGLIO, *Can Fiscal Council Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis*, in B. DE WITTE - A. HÉRITIER - A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, Fiesole, EUI, 2013, 264-305.

<sup>76</sup> A. ZITO, *La Commissione di vigilanza*, cit., 22 ss. Per una comparazione dei modelli di banche nazionali di promozione e sviluppo nello spazio europeo, v. V. MANZETTI, *Cassa Depositi e Prestiti*, cit., 348 ss..

<sup>77</sup> Di recente anche V. DI PORTO, *La riforma "Jurba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, 392-401.

sedi di discussione, ma solo nella prospettiva della eliminazione di gravose ‘doppie discussioni’ o appesantimenti procedurali<sup>78</sup>.

Al contrario, creare una sede di discussione ‘terza’ e non legata da alcun rapporto di immedesimazione organica con il Parlamento, quale sarebbe un ufficio indipendente, comporterebbe una perdita di funzionalità perché inserirebbe un passaggio ulteriore nei processi decisionali, i quali, soprattutto quelli di maggior rilievo, non potranno saltare il passaggio del controllo politico.

Nella ridefinizione dei poteri della C-CDP occorre, infine, evitare di sconfinare in terreni ‘ostili’, violando la riserva di amministrazione a favore del potere esecutivo. I nuovi poteri della Commissione non dovrebbero ambire ad esercitare controlli di tipo amministrativo o gestionale, altrimenti si ingenererebbe uno spostamento di competenze abusivo rispetto all’intelaiatura di valori disegnata dalla Costituzione. I pareri eventualmente emessi dalla Commissione, dunque, non potrebbero mai essere obbligatori, né tantomeno vincolanti, poiché in tal caso comporterebbero un’interferenza attiva, e non soltanto ‘persuasiva’, nella gestione dell’ente.

Va visto con attenzione, in questo senso, anche il potere, già esistente, di richiedere documenti e dati direttamente dall’amministrazione dell’ente, poiché supera il necessario dialogo del Parlamento con la controparte ministeriale. Un ruolo di portata inferiore in capo al governo potrebbe essere giustificato soltanto mettendo in evidenza la particolare natura del controllo svolto, mirante nella fattispecie alla tutela del risparmio privato e della proprietà statale.

Sul filo di questi ragionamenti, l’opzione intermedia sembra meglio sposare le ragioni di convenienza. Essa consentirebbe di migliorare i margini di operatività della Commissione, che diverrebbe – per dirla alla Chimenti – «un propulsore delle direttive di settore»<sup>79</sup>, in coerenza con l’idea di una corretta utilizzazione delle opportunità derivanti dal sistema delle commissioni bicamerali in termini di funzionalità delle Camere.

Dette argomentazioni, infine, ricevono ulteriore corroborazione allorché si allarghi il campo visivo alla più generale idea di ottimizzare le sedi bicamerali nell’ottica di un rafforzamento del controllo-indirizzo e dell’istruttoria parlamentare, così come disposto dall’art 5, comma 4 della l. cost. n. 1/2012<sup>80</sup>. Sul tema, sono già state svolte acute considerazioni<sup>81</sup> che guardano da vicino il ruolo del Parlamento sulla finanza pubblica e che leggono il rilancio delle bicamerali come un

<sup>78</sup> N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 340. V. anche F. SICURO, *Il sistema delle Commissioni Permanenti alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2021, 1-69: 44 ss. che ben evidenzia come una rinnovata centralità delle commissioni bicamerali permetterebbe di evitare la proliferazione, al contrario, delle *task force* governative, ad esempio per quel che riguarda la gestione dei fondi *Next Generation EU*.

<sup>79</sup> C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali*, cit., 50.

<sup>80</sup> Che dispone che «le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all’equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all’efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni».

<sup>81</sup> N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri - 2011*, Napoli, Jovene, 2012, 120 e ss.

modo per consentire all'organo di rappresentanza la riconquista di uno spazio di primo attore in un circuito decisionale caratterizzato dalla molteplicità delle sedi<sup>82</sup>.

Parimenti, le fondate ambizioni alla ri-articolazione e specializzazione degli organismi parlamentari permetterebbero la valorizzazione dei nuovi compiti di un parlamento moderno. Questo è tanto più necessario in un momento in cui la società cui il parlamentarismo si rivolge sta subendo una mutazione irreversibile. Sappiamo bene come essa sia passata da una sommatoria di singoli individui alle masse organizzate: oggi, tuttavia, sembra volgersi alle 'società individuali di massa'<sup>83</sup>, un 'groviglio della modernità' che non siamo ancora riusciti compiutamente ad affrontare.

---

<sup>82</sup> Sul punto, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 15, il quale precisa che «dal momento che gli indirizzi vengono indicati in parallelo da Camera e Senato, nelle risoluzioni approvative del DEF, della NADEF e delle relazioni governative sullo scostamento, viene infatti naturale domandarsi che senso abbia non potenziare ulteriormente l'istruttoria bicamerale».

<sup>83</sup> A. MANZELLA, *Lo "stato" del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Astrid Online*, 1/2020, 1-13: 1. V. anche ID., *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi, 2020.