

necessariamente sarà in grado di produrre effetti significativi sull'efficacia dei lavori, se prima non si avrà un cambiamento dell'organizzazione interna dei partiti e dei gruppi stessi. Infine, alla luce del rischio di un maggiore verticismo all'interno dei partiti, nonché di una verticalizzazione eccessiva del sistema politico-istituzionale che allontani la distanza tra rappresentanti e rappresentati, ora più che mai è necessario riflettere seriamente su una legge di attuazione dell'art. 49 Cost. che disciplini anche il processo di selezione delle candidature, in modo tale da renderlo più trasparente e aperto ai consociati.

## **7. Quali effetti avrebbe la riduzione del numero dei parlamentari sul funzionamento interno delle Camere e come i Regolamenti parlamentari dovrebbero essere “riadattati” al nuovo Testo costituzionale**

di *Rosario Strabone*

### *7.1 Introduzione*

L'argomento del presente contributo riguarda l'impatto della riforma costituzionale sul taglio dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato e sull'intero assetto organizzativo dei lavori. È opportuno, se non indispensabile, ragionare *in primis* sull'importanza degli stessi nella nostra forma di governo e su quali potrebbero essere gli scenari ipotizzabili nell'ipotesi di vittoria del “sì” al *referendum* che, al momento, è stato prorogato a causa delle misure di contenimento Covid-19.

Ai nostri fini il termine Regolamento è da circoscrivere a quell'insieme di atti normativi che il Parlamento (Camera dei deputati e Senato) adotta con piena indipendenza da ogni altro organo dello Stato, per disciplinare l'organizzazione interna, la procedura circa lo svolgimento dei lavori ed i rapporti con il Governo e con i terzi che, in diversa misura, vengono ammessi per l'esercizio di alcune funzioni parlamentari (per esempio le audizioni di soggetti esterni sono ammesse per svolgere l'attività conoscitiva o di inchiesta del Parlamento). I Regolamenti parlamentari, essendo la fonte primaria – dopo la Costituzione – dell'esercizio delle prerogative del Parlamento, riconoscono in capo ad esso piena autonomia. Viepiù, si tratta di un complesso di norme che incidono fortemente sulla nostra forma di governo, insieme al sistema elettorale e, più in generale, al sistema politico.<sup>258</sup>

L'importanza dei regolamenti parlamentari non può, dunque, essere sottovaluta nella valutazione complessiva della riforma sulla riduzione dei parlamentari, poiché «immaginare che si possa procedere ad una riduzione del numero dei parlamentari senza tenere in conto gli effetti che ciò determina sull'organizzazione delle Camere rischia di non cogliere fino in fondo la logica di movimento e le conseguenze che le scelte del legislatore costituzionale determinano nella struttura del Parlamento. E con esso sull'intera dinamica della forma di governo»<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020.

<sup>259</sup> F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019.

Per tale ragione, il Regolamento parlamentare si ritaglierà una centralità costante nel presente contributo il quale cercherà di definire alcune questioni non ancora risolte e tutte al centro del dibattito circa le modalità con cui verranno adeguati i Regolamenti di Camera e Senato alla nuova configurazione numerica.

Scopo di questa relazione è, quindi, riflettere attorno al fatto se è sufficiente procedere a una revisione “chirurgica” (-36% dei numeri) o è necessario, invece, ripensare a una revisione più puntuale dei regolamenti, che tenga in considerazione del principio di rappresentanza oltre che di proporzionalità e dei diritti delle minoranze. A questo si aggiunga anche l’obiettivo di garantire maggiore efficienza e funzionalità del Parlamento, che a detta di autorevole dottrina dipenderà non tanto dal ridotto numero dei parlamentari quanto dalle condizioni politiche e dalle procedure dei Regolamenti<sup>260</sup>.

Attualmente le ipotesi di revisione avanzate dalla dottrina<sup>261</sup>, in mancanza di un progetto di riforma regolamentare collegato alla riforma costituzionale, sono essenzialmente quattro:

1. *Opzione zero*. Non prevede nessuna modifica dei Regolamenti parlamentari derivante da una totale inerzia da entrambi i rami del Parlamento circa l’adeguamento alla nuova composizione numerica; si tratta di uno scenario che non è stato preso in seria considerazione da parte della dottrina e che potrebbe rappresentare una via tutt’altro che irrealistica per due ordini di ragioni: la prima è data dalle difficoltà rappresentate dalla procedura di revisione regolamentare prevista dall’art. 64 I comma della Costituzione, il quale prevedendo espressamente la maggioranza assoluta dei suoi componenti in assenza di un consenso bipartisan o ampio rispetto alle forze che compongono la maggioranza ostacolerebbe ogni tipo riforma; la seconda ragione, collegata alla prima, è data dal fatto che le forze politiche maggiori potrebbero ostacolare qualsiasi intervento. Viepiù, tale ipotesi provocherebbe una «riforma implicita, inerziale, dato che lasciare inalterati gli attuali quorum, nonostante la

---

<sup>260</sup> Sulla maggiore efficienza delle Camere F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.3/2019, afferma che è “un’illusione credere che la riforma approvata possa produrre effetti benefici sulla funzionalità dell’organo. L’efficienza delle Camere – presumibilmente intesa dai proponenti come capacità delle Assemblee di assumere decisioni in tempi rapidi – dipende da ragioni politiche (numero dei partiti, compattezza al loro interno e nella coalizione di maggioranza) e dal modo in cui i procedimenti parlamentari sono disciplinati dai regolamenti”. In termini opposti C. FUSARO, in “*Nota scritta del 21 novembre 2018*” depositata in occasione dell’audizione informale davanti all’Ufficio di presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato in relazione all’esame in sede referente dei disegni di legge cost. nn.214 e abbinati, secondo cui “nel complesso la funzionalità delle due Camere e del Parlamento nel suo complesso ne dovrebbe comunque guadagnare” pur non sottovalutando la questione della novella regolamentare. G. FERRI, *Audizione davanti alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, XVIII leg., Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame delle proposte di legge costituzionale C.1586 cost. approvata dal Senato, recante «Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», 20 marzo 2019, *res.sten.* 8-9, sottolinea un vantaggio derivante dallo snellimento dei lavori, specie per la Camera dei deputati, sottolinea il vantaggio derivante dallo snellimento dei lavori ovvero dalla funzionalità. Segnatamente per la Camera dei deputati ipotizza qualche risultato, seppur modesto, sulla gestione dell’Aula; tuttavia collega tale vantaggio ai regolamenti parlamentari evidenziando come esso sia indispensabile per garantire la funzionalità dell’organo collegiale. Della stessa posizione V. ONIDA, *Audizione*, cit., 21 marzo 2019, sostiene che non vi siano perplessità circa la funzionalità e l’efficacia del funzionamento delle Assemblee. Piuttosto bisognerebbe lavorare sui modi in il Parlamento esercita le sue funzioni, e quindi sui regolamenti e sulle prassi.

<sup>261</sup> R. IBRIDO, *La riduzione dei numeri dei parlamentari e l’impatto sui regolamenti delle Camere*, intervento al Seminario di studi e ricerche parlamentari “S. Tosi” del 19 marzo 2020.

riduzione dei numeri dei membri di ciascuna Camera, significherebbe ovviamente elevarli di fatto»<sup>262</sup> a totale svantaggio dei gruppi minori.

2. *Opzione minimalista*. Essa consisterebbe nell'attività di mera manutenzione regolamentare e di adeguamento delle soglie numeriche, senza nessun stravolgimento dei Regolamenti del 1971.

3. *Riforma integrale o quanto meno organica dei regolamenti*;

4. “*Nuclear option*”<sup>263</sup>: adeguamento per mezzo di strumenti di diritto parlamentare informale (pareri della Giunta, circolari presidenziali, etc.).

In sede parlamentare le forze politiche hanno dimostrato scarso interesse alla “questione regolamentare”, ne è riprova il fatto che manca una disposizione transitoria<sup>264</sup> dal vecchio regime al nuovo, come è avvenuto con l'approvazione della L.51/2019 circa *l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*.

I motivi di un mancato approfondimento possono essere riconducibile a tre ordini di ragioni. In primo luogo, perché trattandosi di una riforma costituzionale il tema della novella regolamentare non andava discussa in quella sede; motivazione questa che non sembra tenere in debita considerazione l'importanza dei regolamenti nella nostra forma di governo.

La seconda ragione risiede nella convinzione che il numero dei parlamentari non avrebbe nessun effetto sui regolamenti, «i quali sarebbero una variabile indipendente rispetto alla statica ed alla dinamica parlamentare»<sup>265</sup>.

La terza e ultima ragione, sostenuta dalle forze di maggioranza, risiede nella convinzione – peraltro senza nessuno studio che lo dimostri – che “in meno si lavora meglio” in termini di velocità procedimentale ed efficienza dei lavori. Proprio su questo ultimo punto se può essere vero come sostenuto da attenta dottrina<sup>266</sup> che la riforma aumenta sensibilmente il “prestigio” e “l'autorevolezza” di ciascuna Camera, resta lecitamente dubbio, senza una analisi di impatto, come si possa rendere più efficiente il lavoro e l'organizzazione parlamentare. Il dubbio si insinua ancora di più nei confronti del Senato, il quale sarà chiamato a svolgere le sue funzioni con appena 200 senatori e che proprio in questa legislatura è chiamato a confrontarsi con la novella regolamentare del 2017.

Tuttavia, se al Senato tutto tace circa le modalità di intervento sui Regolamenti presso la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati si sono svolte due riunioni il 3 ottobre 2019 e 4 marzo 2020. Nonostante si noti una certa cautela, in parte dovuta anche all'attesa del *referendum* e oggi maggiormente accentuata a causa del Covid-19 che ha spostato l'attenzione della Giunta verso altri temi, le due discussioni offrono importanti spunti di riflessione. La creazione di un Comitato ristretto rappresentativo di tutte le forze politiche e l'auspicato coordinamento con il Senato su alcune delle questioni fondamentali segnano un primo timido passo in avanti verso una ridefinizione dei regolamenti che non sia solo “chirurgica”.

---

<sup>262</sup> S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi*, 10, 2020, p.5.

<sup>263</sup> C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, CEDAM, Padova, 2012.

<sup>264</sup> Sul punto G. FERONI, *Resoconto stenografico*, Camera dei deputati, 26 marzo 2019.

<sup>265</sup> S. CURRERI, *cit.*, p. 5.

<sup>266</sup> C. FUSARO, Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari), 21 novembre 2018.

Nel proseguo della trattazione si darà conto delle implicazioni prodotte dalla riduzione del numero dei Parlamentari, con specifica attenzione alle Commissioni permanenti, collegi minori a composizione fissa, gruppi parlamentari e *quorum*<sup>267</sup>.

### 7.2 Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sulle Commissioni permanenti

Il primo grande tema è rappresentato dalle Commissioni permanenti, i quali rappresentano i «veri cavalli da soma del Parlamento contemporaneo, che gli consentono di esercitare efficacemente l'insieme delle sue funzioni, in primo luogo quella legislativa, e di svolgere un effettivo ruolo decisionale»<sup>268</sup>.

Come noto, la loro composizione non è stabilita in termini assoluti né dalla Costituzione né dai Regolamenti, ma deve essere tale da rispecchiare la proporzione dei gruppi politici (artt. 72.3 e 82.2 Cost.) e segue, secondo la disciplina regolamentare, alcuni criteri. Il primo attribuisce ai gruppi parlamentari il potere di designare i membri tra le quattordici commissioni, alla Camera (art.19, c.1. R.C.) ripartendoli in modo eguale e al Senato (art.21, c.1 R.S.) secondo il criterio di uno ogni quattordici senatori. Alla Camera dei deputati i membri che sono rimasti fuori dalla distribuzione vengono ripartiti dal Presidente della Camera su indicazione dei gruppi; al Senato, i c.d. senatori “eccedentari” vengono ripartiti dal Presidente del Senato secondo le indicazioni dei Gruppi secondo un criterio che tenga conto del rapporto tra il numero dei membri di un gruppo e il numero delle commissioni, in modo da rispettare il principio costituzionale di proporzionalità e di assicurare il rapporto tra maggioranza e opposizione.

Attualmente, i membri delle Commissioni vanno da un minimo di 42 a un massimo 47 alla Camera dei deputati e da 21 a 26 al Senato della Repubblica, dove a partire dal 2017 «i gruppi parlamentari composti da un numero di inferiori di commissioni, sono autorizzati a designare uno stesso Senatore in tre Commissioni in modo da essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni» (art. 21.2 reg. Sen.).

L'immediata conseguenza della “taglia”, immaginando un adeguamento “lineare” dei componenti delle commissioni e lasciando invariato il numero (quattordici), sarebbe la costituzione di commissioni composte alla Camera da 26 a 30 membri e al Senato da 13 a 16 Senatori. Da questa nuova composizione numerica deriverebbe un effetto di tipo selettivo, rendendole poco rappresentative rispetto agli equilibri complessivi dell'Assemblea; si pensi soprattutto ai gruppi politici minori che non potrebbero esercitare le loro funzioni di controllo, ispettive e informative, specie se di opposizione.

Le conseguenze più temute si avrebbero al Senato, ove con duecento senatori sarebbe pressoché impossibile garantire la proporzionalità tra i gruppi e il rapporto maggioranza-opposizione nelle quattordici commissioni e l'approvazione di leggi - in sede legislativa - avverrebbe con il voto di pochissimi Senatori. A titolo di esempio, l'1<sup>a</sup> Commissione del Senato “*Lavoro Pubblico e privato, e Previdenza sociale*”, che passerebbe da 22 a 13 membri, per approvare un testo di legge necessiterebbe di soli quattro senatori (13:2=7 :2=4).

---

<sup>267</sup> Sulla classificazione dei diversi interventi dei regolamenti parlamentari cfr. L. GORI (a cura di), *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di) *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit. p.131.

<sup>268</sup> L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Mulino, 2018, p. 149.

Quali, dunque, potrebbero essere i rimedi strutturali rispetto alla nuova configurazione delle commissioni permanenti?

La prima soluzione – lasciando invariato il numero delle Commissioni – per garantire la rappresentatività sarebbe estendere alla Camera e al Senato (oltre il limite massimo di un commissario per tre Commissioni) la possibilità che un Parlamentare possa sedere contemporaneamente in più di una Commissione<sup>269</sup>, alterando il principio generale della proporzionalità rispetto ai gruppi parlamentari (artt.72.3 e 82.2).

Da un lato, infatti, privilegiando la rappresentanza proporzionale, le forze politiche minori non potrebbero essere presenti in tutte le commissioni. All'opposto, prevedendo la possibilità per un parlamentare di sedere in più commissioni, si verificherebbe un discostamento rispetto alla regola costituzionale e le forze politiche minori sarebbero sovra-rappresentate rispetto alla loro effettiva consistenza proporzionale nel *plenum*.

Inoltre, renderebbe difficoltoso l'andamento generali dei lavori parlamentari non tanto per quanto concerne il rapporto tra lavori della commissione e l'attività dell'Assemblea, non potendo essere secondo quanto previsto dai regolamenti (artt.30.5 reg. Cam. e 53.2. reg. Sen.) tra loro coincidenti, quanto per i lavori delle commissioni stesse. Nell'ipotesi che un parlamentare faccia parte di più commissioni, specie se di minoranza, questo si troverebbe a dovere scegliere, non avendo il dono della bilocazione, in quale commissione sedere, sacrificando inevitabilmente le altre presso cui sarebbe commissario e privando la forza politica di appartenenza della prerogativa di esercitare le classifiche funzioni parlamentari (legislativa, ispettiva, controllo).

La seconda soluzione avanzata dalla dottrina<sup>270</sup> con molte criticità è l'introduzione del voto ponderato sulla base della consistenza del gruppo parlamentare. Tale metodo è oggi utilizzato esclusivamente dalla Conferenza dei Capigruppo, dove per l'appunto i gruppi sono rappresentati dai loro vertici. Prevedere il voto ponderato all'interno dei lavori delle commissioni significherebbe in sostanza conferire a un singolo esponente il potere di esprimere la volontà dell'intero gruppo. Qualora si decidesse di intervenire in questo senso sarebbe auspicabile «introdurre nei regolamenti o statuti dei gruppi parlamentari procedura e forme di partecipazione che garantiscano la democraticità della decisione espressa con il voto ponderato, similmente a quanto prevede oggi l'art.53.7 reg. Sen. circa il diritto dei singoli iscritti al gruppo di presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori»<sup>271</sup>.

La terza e ultima soluzione consiste nell'accorpamento delle Commissioni e nella conseguente riduzione del numero delle stesse. Come ha sottolineato il Presidente della Camera nel corso della seduta presso la giunta del regolamento del 4 marzo 2020, una riduzione del numero degli attuali organi (in particolare delle commissioni permanenti e delle giunte) attraverso possibili accorpamenti sarebbe la scelta più opportuna sia al fine di mantenere una composizione numerica simile a quella attuale, sia per procedere ad una razionalizzazione delle competenze, come da più parti richiesto.

Dunque, la riduzione del numero di deputati e senatori potrebbe rappresentare l'*incipit* per una revisione delle commissioni permanenti - che è rimasto sostanzialmente immutato dal

---

<sup>269</sup> L. GORI, *Sull'organizzazione*, cit.

<sup>270</sup> S. CURRERI, *op.cit.*

<sup>271</sup> S. CURRERI, *op.cit.*, p. 11.

1987 alla Camera e dal 1988 al Senato, senza perciò essersi in alcun modo adeguato né alla nuova configurazione dei ministeri, come risultante dal d.lgs. n. 300 del 1999, né al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, come ridefinito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione – da tempo richiesta dalla dottrina per rimediare all'eccessiva frammentazione delle competenze delle commissioni e alla loro composizione pletorica<sup>272</sup>.

Un passo in avanti verso una omogeneizzazione è stato compiuto dal Senato con la riforma regolamentare del 2017, allorquando ha trasferito le competenze in materia di “*lavoro pubblico*” dalla 1ª commissione (*Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione*) alla 11ª commissione che adesso prende il nome di “*Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale*” e non più “*Lavoro e previdenza sociale*”, sicché questa ultima possa insieme occuparsi di “tutti gli aspetti concernenti i rapporti impiego, compresi quelli alle dipendenze delle pubbliche amministrazione”<sup>273</sup>.

Sarebbe pertanto oggi più che mai opportuno, sulla base del “monito” lanciato dalla Corte costituzionale con la sentenza n.17 del 2017, che i due Consessi procedessero a una revisione coordinata. Se è vero che ciascuna Camera gode di autonomia organizzativa (*interna corporis*), è altresì vero che profonde asimmetrie nell'assegnazione di testi in Commissioni diverse potrebbero causare contrasti derivanti da sensibilità politiche, angoli visuali e prospettive differenti. Come ha opportunamente osservato Lupo, infatti, «la definizione delle politiche pubbliche risente, spesso anche in modo profondo, dell'articolazione dei soggetti che le promuovono», per cui l'assegnazione a una Commissione piuttosto che a un'altra comporterebbe un approccio diverso.<sup>274</sup>

Sebbene quest'ultima opzione rappresenti la via più saggia da seguire nell'adeguamento della nuova composizione parlamentare alle commissioni permanenti, bisogna tenere presente i rischi che essa porta con sé.

In primo luogo, la riduzione delle Commissioni rispetto alle attuali quattordici accentuerebbe la non perfetta corrispondenza con i rispettivi dicasteri, con la conseguenza che ci troveremmo con più Commissioni per un ministero ovvero con più ministeri rispondenti a una Commissione.<sup>275</sup>

Inoltre, l'accorpamento è possibile solo per alcune commissioni. Sarebbe ipotizzabile immaginare la fusione in una unica commissione in entrambe le assemblee delle commissioni “bilancio” (*Bilancio, tesoro e programmazione* alla Camera, *Programmazione economica, bilancio* Senato) e “finanze” (*Finanze* Camera, *Finanze e tesoro* Senato), oppure far confluire le competenze della commissione *agricoltura* (alla Camera denominata *Agricoltura (XIII)* e *Agricoltura e produzione alimentare (9)* al Senato) presso le commissioni *Attività produttive, commercio e turismo* della Camera e *Industria, commercio, turismo* al Senato. Se da una parte

---

<sup>272</sup> N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi*, 1, 2018, p.18.

<sup>273</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *XVII legislatura*, doc. II n.38 *Proposta di modificazione del Regolamento*, 5.

<sup>274</sup> N. LUPO, *op.cit.*, p.2.

<sup>275</sup> Questo evento si è palesato di recente con la L.96 del 2018, che ha diviso il Ministero dell'istruzione da quello della ricerca e dell'Università, dando vita a due Dicasteri rispondenti in Parlamento a una Commissione; presso la Camera dei deputati VII commissione Cultura e al Senato della Repubblica 7ª commissione Istruzione, beni culturali.

questo comporterebbe Commissioni con un numero di membri vicino all'attuale (immaginando 10 commissioni in luogo delle attuali 14 nel "nuovo" Senato (320) avremmo circa 20 membri per ogni commissione), dall'altro il carico di lavoro per ogni deputato, ma soprattutto per ogni Senatore, aumenterà sensibilmente; e se a ciò aggiungiamo il fatto che alcuni senatori/deputati di maggioranza saranno chiamati nella compagine di Governo, è lecito dubitare di come ne potrà beneficiare in termini di efficienza e qualità della legislazione un Senato con 200 membri. Vale la pena, infine, ricordare che al Senato con la novella regolamentare del 2017, il ruolo delle Commissioni ha assunto un ruolo più incisivo; difatti la sede deliberante con il nuovo art. 34, comma 1-bis è diventata il *core business* del procedimento legislativo.

### *7.3 I Collegi minori di Camera e Senato a composizione numerica*

I collegi minori sono organi che riflettono la loro attività all'interno del Parlamento e pertanto rivestono una posizione peculiare e di fondamentale importanza per il funzionamento e l'organizzazione dei lavori. La loro composizione, a differenza delle commissioni permanenti, è stabilita in termini assoluti dai regolamenti parlamentari. Alla Camera dei deputati sono rappresentati da: Ufficio di Presidenza, composto da 15 membri (quattro Vice-Presidenti, otto Segretari, tre Questori), la giunta per il Regolamento (10 deputati), giunta per le elezioni (30), giunta per le autorizzazioni (21) e Comitato per la Legislazione (10). Presso il Senato: Ufficio di Presidenza uguale per composizione al medesimo ufficio della Camera, Giunta per il Regolamento (10 senatori), Giunta per le Elezioni e le Immunità parlamentari (23).

Come impatterà il taglio dei Parlamentari sui suddetti organi? È sufficiente una riduzione lineare del 36%? E soprattutto dovrà prevalere la rappresentatività o la proporzionalità?

Partendo dall'ufficio di Presidenza va innanzitutto considerato come la riduzione dei Parlamentari non può spingersi sino a comprimere funzioni essenziali e, nel caso della Presidenza, la previsione di quattro vice-presidenti rientra nella logica di flessibilità del sistema, il quale permette al Presidente di assentarsi per motivi istituzionali e di non sacrificare il diritto di voto (secondo la consuetudine che il Presidente non vota) dei vice, prevedendo un sistema a rotazione, di otto segretari per calibrare la tanta mole di lavoro attribuita loro, pertanto non essendo le loro funzioni proporzionali al numero dei parlamentari avrebbe poco senso prevedere una loro riduzione. Senza eclatanti conseguenze sarebbe ipotizzabile una riduzione dei Segretari<sup>276</sup>.

Discorso a parte merita il Comitato per la Legislazione: organo paritetico presente solo alla Camera e composto in numero eguale da membri di opposizione (5) e di maggioranza (5). Qualora si decidesse di ridurre i suoi componenti del 36%, il nuovo organo sarebbe composto da sei membri. Tale riduzione non comporterebbe nessuna conseguenza grave sull'andamento dei lavori del comitato, il quale si troverebbe a lavorare egualmente in composizione paritetiche senza effetto sulla rappresentatività.

Infine, per quanto concerne le Giunte, sarà opportuno ridefinirne la composizione cercando di garantire quanto più possibile la rappresentatività dei gruppi di minoranza, i quali saranno certamente i più svantaggiati dalla riforma in esame.

---

<sup>276</sup> Cfr. S. CURRERI, *op.cit.*, p. 7.

#### 7.4 I Gruppi politici

La riforma costituzionale in esame inciderà sensibilmente sulla disciplina dei gruppi parlamentari tanto sul piano politico quanto sul piano squisitamente numerico. Se è vero, come è vero, che i regolamenti del 1971 rispondono all'esigenza di dare "centralità" ai gruppi parlamentari secondo una tradizione parlamentare italiana, è altrettanto vero che una riduzione dei parlamenti richiede un ripensamento circa le regole di costituzione.

Meritoria di attenzione, in questa sede, è l'attuale disciplina parlamentare sui Gruppi sia alla Camera che al Senato, stante la disomogeneità delle due Camere in materia.

Alla Camera per la costituzione di un gruppo parlamentare è sufficiente il requisito numerico; infatti, bastano in prima battuta 20 deputati (3,7% dei componenti) per costituire un gruppo e 10 per costituire una componente politica all'interno del gruppo misto.

Il criterio politico-elettorale è solo per la Camera bassa residuale ed eventuale rispetto al criterio squisitamente numerico: è adoperato dal Presidente della Camera per autorizzare un gruppo parlamentare che non raggiunge il numero stabilito dai regolamenti. Al Senato, invece, con la riforma del 2017 si accentua ancora di più l'asimmetria rispetto alla Camera. È stato previsto, infatti, che per dare vita a un nuovo gruppo parlamentare, tanto in fase di avvio della legislatura quanto durante, è necessario un requisito politico-elettorale oltre che numerico (10 senatori) che garantisca – più in via formale che sostanziale – la corrispondenza stretta con le formazioni politiche presentatesi alle elezioni.

È il caso di ricordare, in questa sede, che nell'attuale Legislatura tale previsione è stata oggetto di una interpretazione estensiva che ha di fatto ridotto la portata della norma: il nuovo gruppo *PSI-Italia Viva* si è formato al Senato grazie alla unione della nascente forza politica (Italia Viva appunto) e Psi che al Senato contava un solo membro eletto, peraltro, in un collegio uninominale<sup>277</sup>.

Gli scenari derivanti dalla riduzione di Senatori e Deputati potrebbero essere due.

Un primo scenario (*opzione zero*): lasciare immutati i requisiti attualmente vigenti presso i due rami del Parlamento comporterebbe di fatto un innalzamento dei *quorum* per la costituzione di gruppi politici: in termini percentuali – con una Camera di 400 eletti e un Senato di appena 200 – non saranno più il 3,7% del totale ma il 5%, con un esponenziale innalzamento rispetto alla soglia di sbarramento del 3% attualmente prevista.

Tale scelta inciderebbe negativamente sulle forze politiche minori, le quali si troverebbero inevitabilmente a entrare a far parte all'interno del gruppo misto.

A titolo meramente esemplificativo, immaginando l'attuale composizione politica rimodulata al nuovo numero (400 deputati e 200 senatori) avremmo alla Camera *Italia Viva* passerebbe da 29 deputati a 18 e al Senato da 17 a 9 senatori. Nell'ipotesi dell'*opzione zero* la medesima forza politica stante il requisito politico-elettorale, non potrebbe costituire un gruppo autonomo.

Ecco, dunque, che appare ragionevole supporre un adeguamento dei *quorum* per la formazione dei gruppi ordinari (secondo scenario), magari prevedendo un adeguamento che

---

<sup>277</sup> Cfr. G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo "PSI-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2017, 641 ss.



consenta di mantenere stabile la percentuale del 3,7% rispetto al totale. Immaginando una riduzione dei quorum del 36%, per costituire un gruppo alla Camera basterebbero circa 13 deputati e 6 senatori anziché 10, sicché le forze politiche minori potrebbero tranquillamente formare un gruppo.

*De Jure condendo* sarebbe auspicabile un coordinamento dei due consessi nella disciplina dei gruppi parlamenti, magari prevedendo anche alla Camera dei deputati il requisito politico-elettorale oltre che strettamente numerico.

Infine, vi è da ragionare anche sulle componenti politiche del gruppo misto ove è richiesto un numero minimo di 3 deputati affinché il Presidente possa autorizzare a costituire una componente al suo interno; la dottrina si è espressa con parecchi dubbi sul fatto se è possibile ridurre addirittura a un solo componente «introducendo inevitabilmente quell'ossimoro che sono i gruppi monocellulari»<sup>278</sup>. Ritengo che *quorum* già così bassi se non in conflitto con il principio della rappresentatività andrebbero lasciati invariati per non causare ulteriori problemi.

### 7.5 Il funzionamento dei lavori parlamentari: soglie numeriche, durata dei lavori

La riforma costituzionale relativa al taglio dei parlamentari inciderà notevolmente anche sul funzionamento delle Camere, ovvero soglie numeriche e *quorum* funzionali, durata dei lavori ed effetti sul procedimento legislativo. Gli effetti che tale riforma produrrà sulla “dinamica parlamentare” saranno di difficile previsione in quanto essa è frutto di valutazioni e sensibilità che non dipendono esclusivamente dal dettato regolamentare ma anche dalla misura con cui i soggetti politici intendono adeguarsi ad esso.

#### 7.5.1 Soglie numeriche

I regolamenti parlamentari sono costellati da una miriade di disposizioni che prevedono soglie numeriche – espresse in soglie numeriche fisse e in frazioni – per l’attivazione di determinate procedure o la presentazione di atti parlamentari.

Le disposizioni regolamentari che stabiliscono cifre fisse di deputati e senatori<sup>279</sup> per dare impulso a determinate attività non presentano, quanto meno alla Camera, profili di criticità eccessiva, immaginando una rimodulazione “chirurgica” proporzionale al taglio del 36% circa dei parlamentari.

---

<sup>278</sup> A.M. POGGI, *AUDIZIONE*, in *Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame delle proposte di legge costituzionale C.1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D’uva, recanti modifiche degli artt.56,57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari e della proposta di legge C.1616, approvata dal Senato, recante disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019, 14.

<sup>279</sup> Immaginando una rimodulazione “chirurgica” alla Camera dei deputati, per esempio, per la proposizione di questioni pregiudiziali e sospensiva in aula (art.40), si passerebbe da 10 deputati a 6,3; per la richiesta di verifica del numero legale (art.46) da 20 a 12,6 deputati; per la presentazione di sub-emendamenti in corso di seduta (art.86) da 30 a 19,04 deputati. Stesso ragionamento può essere svolto al Senato, dove, per esempio, per la richiesta di inversione della trattazione di argomenti inseriti nell’ordine del giorno (art. 56) si passerebbe da 8 a 5,7 senatori; per la richiesta di votazione di emendamenti di spesa privi di copertura finanziaria (art.102 bis) a 14 a 9,5 senatori; richiesta del voto segreto ex art. 113 da 20 a 13 senatori.

Sarà necessario comunque un lavoro certosino da parte del legislatore affinché rimanga inalterata la quota percentuale rispetto al totale dei parlamentari, nel caso arrotondare per eccesso o per difetto gli eventuali risultati frazionari.

Profili di criticità si riscontrano, invece, per tutte le disposizioni in cui è prevista l'attivazione da parte di un determinato numero di senatori e deputati espresso da una frazione. Tali disposizioni sono contenute in disposizioni di rango costituzionale<sup>280</sup> ovvero stabilite dai regolamenti parlamentari<sup>281</sup>. Infatti, se *prima facie* si possono fare salve da qualsiasi intervento (*opzione zero*) tutte le disposizioni espresse in frazioni in quanto automaticamente rimodulate, è necessaria una attenta verifica, onde evitare si riducano *quorum* numerici già di per sé minimi; si pensi, ad esempio, all'art.144, comma 5-ter. Reg. Sen. in cui un quinto dei componenti della Commissione Politiche dell'Unione Europea può chiedere che l'Assemblea sia investita della violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto legislativo europeo.

### 7.5.2 Durata dei lavori

Sulla durata dei lavori i regolamenti di Camera e Senato dedicano parecchi articoli che disciplinano tempi e termini delle procedure della dinamica parlamentare<sup>282</sup>. Le diverse disposizioni temporali previste dai Regolamenti rispondono a precise esigenze, quali la razionalità del procedimento, la garanzia per il singolo deputato e, soprattutto, la garanzia circa la certezza di discussione.

La riduzione dei Parlamentari non può non porre all'attenzione del legislatore la necessità, ovvero l'opportunità di un adattamento, che possa tenere in considerazione l'emergere di nuove esigenze in capo al singolo deputato e senatore. Infatti, come sottolinea attenta dottrina<sup>283</sup> «non può sfuggire che l'attuale organizzazione dei tempi e dei termini delle varie sottofasi di cui si compone ciascun procedimento è calibrato sull'attuale consistenza numerica».

La nuova composizione numerica – 400 deputati e 200 senatori – inevitabilmente graverà il singolo parlamentare di una mole di lavoro maggiore rispetto a quanto non lo sia

---

<sup>280</sup> È il caso dell'art.72, terzo comma della Costituzione, in cui un quinto dei componenti della Commissione può richiedere la remissione in sede referente del progetto di legge già assegnato in sede deliberante.

<sup>281</sup> Ad esempio, le Commissioni permanenti della Camera possono trasmettere al Comitato per la Legislazione i progetti di legge, per l'espressione di un parere, solo se ne faccia richiesta almeno un quinto dei loro componenti (art. 16 bis, comma 4, Reg. Cam.); per le deliberazioni in sede diversa da quella legislativa è sufficiente alla Camera la presenza di un quarto dei loro componenti (art.46, comma 1, Reg.Cam.), mentre al Senato basta la presenza di un terzo dei componenti (art. 30, comma 3, Reg.Sen.).

<sup>282</sup> È previsto un termine di diciotto mesi entro cui la Giunta delle elezioni deve riferire in Assemblea sulla regolarità delle operazioni elettorali, sui titoli di ammissioni dei deputati e sulle cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza previste dalla legge, formulando le relative proposte di convalida, annullamento o decadenza (art.17, comma 1, Reg. Cam.); la Giunta per le autorizzazioni deve riferire alla Assemblea, nel termine tassativo di trenta giorni dalla trasmissione fatta dal Presidente della Camera, sui provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare riguardanti deputati ( art.18, comm1, Reg.Cam.); la durata di ciascun intervento, salvo i termini più brevi previsti dal Regolamento, non può eccedere i trenta minuti alla Camera (art. 39, comma 1, Reg.Cam.) e di dieci minuti al Senato (art.89, comma 2, Reg. Sen.); il termine per l'espressione del parere da parte delle Commissioni in sede consultiva sui progetti di legge ordinaria è di otto giorni alla Camera (art.73, comma 2, Reg.Cam.) e quindici giorni al Senato (art. 39, comma 1, Reg.Sen.); gli emendamenti in Assemblea debbono essere presentati entro il giorno precedente la seduta in cui avrà inizio la discussione degli articoli (art. 86, comma 1, Reg. Cam.).

<sup>283</sup> C. TUCCIARELLI, *op.cit.*, p.181.

attualmente; si pensi, a titolo di esempio, alla previsione che un parlamentare faccia parte di più Commissioni oppure qualora si dovesse prevedere un accorpamento di più Commissioni aumenterà il carico di lavoro.

In linea del tutto generale e non dimostrabile, è presumibile che mantenendo inalterata la disciplina del contingentamento dei tempi quale regola generale circa l'andamento dei lavori parlamentari, si potrebbero ridurre i tempi. Il *quantum* di tempo complessivo a disposizione dell'esame in Assemblea, infatti, risentirà del minor numero di deputati e senatori<sup>284</sup>.

## **8. Alcune perplessità circa la riforma costituzionale e il rinvio del referendum a causa della pandemia\***

di *Alessandra Mazzola, Micol Pignataro, Elena Rolfini Scamorza, Rosario Strabone*

### *8.1. Le questioni (ancora) controverse della riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari*

Lo svilimento del ruolo del Parlamento nel funzionamento della forma di governo, nell'ottica dell'ampio ventaglio di riforme costituzionali presentate dall'attuale maggioranza, potrebbe determinare il superamento della democrazia rappresentativa in favore di quella maggioritaria, seguendo la scia della c.d. governabilità. In questo senso, infatti, è stato sostenuto che la riduzione del numero dei parlamentari rappresenta «un tassello di una trasformazione della forma di Stato in senso autoritario»<sup>285</sup>.

A tal fine, si ritiene che il mutamento del sistema elettorale rappresenti «il contrappeso più importante alla riduzione del numero dei parlamentari»<sup>286</sup> affinché vengano meno «gli effetti abnormi» circa la rappresentanza politica e territoriale che, viceversa, con l'attuale meccanismo elettorale si determinerebbero. In particolare, la riduzione del numero dei rappresentanti, se non accompagnata da un sistema più ampio di modifiche e accorgimenti quanto a legislazione elettorale, difficilmente sarà in grado di garantire quella maggiore efficienza e quei benefici che i promotori sostengono. Questa è in sostanza una ridefinizione del solo dato quantitativo delle Assemblee, che quindi si presenta come una «riforma "estetica", con effetti presumibilmente e apparentemente semplificatori della rappresentanza partitica parlamentare, ma non anche decisivi ai fini della formazione di stabili maggioranze di governo e dunque in termini di governabilità ed equilibrio del sistema politico»<sup>287</sup>.

---

<sup>284</sup> L. GORI, *op.cit.* p.132

□\* In particolare, il par. 8.1 è da attribuirsi a Alessandra Mazzola, Elena Rolfini Scamorza e Rosario Strabone, mentre il par. 8.2 a Micol Pignataro.

<sup>285</sup> A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questionegiustizia*, 10 febbraio 2020.

<sup>286</sup> M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020, p. 275.

<sup>287</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo speciale, maggio 2019.