

IL SIGNIFICATO DEI NUMERI: RIDUZIONE DEL NUMERO DI DEPUTATI E SENATORI E REGOLAMENTI PARLAMENTARI

CLAUDIO TUCCIARELLI*

Sommario

1. Il valore dei numeri. – 2. Numeri e funzioni: due variabili indipendenti? – 3. La riduzione del numero dei parlamentari in cifre. – 4. I nuovi numeri e il sistema elettorale. – 5. La riduzione del numero di deputati e senatori e le modifiche dei regolamenti parlamentari. – 6. Meno parlamentari uguale a maggiore efficienza? – 7. Le molteplici declinazioni delle modifiche regolamentari. – 8. Il primo gruppo: le modifiche alle disposizioni regolamentari riferite a numeri cardinali. – 8.1 Le disposizioni sul numero di parlamentari richiesti per l'attivazione di procedure. – 8.2 Le disposizioni sul numero di parlamentari componenti di organi. – 8.3 Le disposizioni sul numero degli organi. – 8.4 Le disposizioni su durata e termini temporali. – 9. Il secondo gruppo: le modifiche alle disposizioni regolamentari riferite a frazioni. – 10. Il terzo gruppo: le modifiche regolamentari a vasto spettro. – 11. L'inerzia riformatrice. – 12. Le conseguenze sul sistema politico. – 13. Quale percorso per le modifiche dei regolamenti?

Abstract

The Constitutional Law providing the reduction on number of MPs (approximately 36% less) will soon be submitted to confirmatory referendum. Most commentators predict a favorable outcome. Consequently, parliamentary rules of procedure should undergo a significant set of amendments. In order to choose among different options, political parties and representatives should carry out a general evaluation of current Parliament efficiency as well as of potential developments. Possible solutions can span from limited adjustments (such as number of standing committees, number of their members, minimum amount of MPs required to introduce certain proposals or trigger various kinds of activities) to a global reform aimed at increasing parliamentary effectiveness. In some cases, the lack of any change could even turn into a more in-depth reform, due to the mere reduction on total number of members, produced by the Constitutional Law (e.g. the minimum amount of MPs required to form a political group in each chamber). Hopefully, new rules of procedure will be enacted before the end of the current term. Therefore, the new Parliament, composed of a minor number of MPs, could be ready to start and perform its tasks, according to the new rules.

Suggerimento di citazione

C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Consigliere di Stato
Contatto: claudio.tucciarelli@alice.it

1. Il valore dei numeri

A ragionar di numeri ci si imbatte, nella scienza giuridica e politologica, in un ostacolo sconosciuto ai matematici: l'attribuzione di valore e significato alle cifre. Ne costituisce un palmare esempio la riduzione del numero di deputati e senatori, prevista dal testo della legge costituzionale recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dalle due Camere e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 240 del 12 ottobre 2019¹.

Attorno al dato numerico si sta svolgendo infatti un intenso dibattito sul significato da attribuire alla riduzione, nel quadro² della rappresentanza parlamentare e del sistema politico italiano, sui riflessi per la forma di governo, sul complessivo funzionamento dell'istituzione parlamentare.

Trarre conseguenze dirette dalle nude cifre e dalla riduzione del numero dei deputati e dei senatori presuppone inoltre l'attribuzione di un valore all'attuale conformazione delle assemblee parlamentari.

Queste note intendono partire dagli elementi numerici per formulare poi alcune ipotesi sul potenziale impatto della riduzione del numero di deputati e senatori sui regolamenti parlamentari e quindi sul funzionamento delle Camere. Un'analisi del genere presume un esito favorevole del referendum confermativo e sconta un velo di ignoranza circa alcune variabili determinanti, quali le ulteriori modifiche costituzionali in corso di esame (sull'elettorato e sulla base elettorale del Senato, sulla riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica) e una nuova riforma del

¹ Dopo il deposito della richiesta di referendum da parte dei 71 senatori, il Consiglio dei ministri, nella riunione del 27 gennaio 2020, aveva individuato la data del 29 marzo 2020 per lo svolgimento del referendum popolare previsto dall'articolo 138 della Costituzione sul testo della legge costituzionale. Il Consiglio dei Ministri, in considerazione di quanto disposto con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 2020, recante misure per il contrasto, il contenimento, l'informazione e la prevenzione sull'intero territorio nazionale del diffondersi del virus Covid-19 ha poi convenuto nella riunione del 5 marzo 2020 di proporre al Presidente della Repubblica la revoca del decreto del 28 gennaio 2020, con il quale era stato indetto per il prossimo 29 marzo il referendum popolare confermativo. Con decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 2020, pubblicato nella G.U. del 6 marzo, è stata disposta la revoca del decreto di indizione del referendum.

² L'utilizzo del termine "quadro" non è casuale. Ricomporre riduzione del numero, funzionalità, rappresentanza politica e territoriale si rivela proprio una quadratura del cerchio ovvero un improbabile calcolo del π . E "il matematico che vuol quadrare il cerchio è un povero diavolo oggetto di diletteggio, le sue sono fumisterie, perdite di tempo in attività vane...nel 1768 il matematico Johann Heinrich Lambert dimostra un primo risultato fondamentale: π è un numero irrazionale!" (U. BOTTAZZINI, *L'affascinante storia di "pi greco"* in *Il Sole 24 Ore*, 8 marzo 2020, III). Insomma, *Mathematics is everywhere*, anche nella Costituzione, e una conferma indiretta è costituita dal recente S. PANIZZA, *Tutti i numeri della Costituzione. Analisi logico-matematica della Carta fondamentale*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 1- 217.

sistema elettorale, che secondo alcuni costituirebbe un corollario della riduzione del numero dei parlamentari³.

2. Numeri e funzioni: due variabili indipendenti?

Un elemento di ulteriore complicazione nel tentativo di attribuire significato alle cifre risale alla più recente storia costituzionale italiana. Il numero dei componenti degli organi rappresentativi pare costituire una variabile in gran parte indipendente dall'insieme delle funzioni e dei poteri attribuiti all'organo.

Così, il numero dei consiglieri regionali (e, analogamente, dei consiglieri degli enti locali) è, prima, rimasto immutato nonostante lo spostamento rilevante di compiti e competenze in favore delle autonomie territoriali dovuto alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione del 2001, che ha invertito, rispetto alla Carta del 1948, le regole costituzionali sulla distribuzione delle competenze legislative e sull'attribuzione di funzioni amministrative. La clausola residuale dell'art. 117, quarto comma, Cost. che riconosce alle Regioni una competenza generalizzata in ordine a tutte le materie non espressamente attribuite dalla Costituzione alla competenza legislativa statale avrebbe potuto implicare un potenziamento dei consigli anche attraverso l'incremento del numero dei loro componenti. Anzi, dopo pochi anni dall'entrata in vigore della riforma, il numero dei consiglieri regionali (e analogamente, dei consiglieri degli enti locali) è stato ridotto in nome delle esigenze proprie del coordinamento della finanza pubblica⁴.

Il numero dei parlamentari viene adesso ridotto – a distanza di oltre diciotto anni dalla riforma del Titolo V - senza che sia stata posta in rilievo nel dibattito parlamentare alcuna correlazione con l'insieme delle funzioni assegnate al Parlamento nazionale. Anzi, l'elemento trainante pare essere, ancora una volta, l'esigenza di riduzione delle spese per la rappresentanza parlamentare⁵. Nel frattempo, sono intervenute alcune modifiche di sistema che attri-

³ Per una prima sintesi delle riforme consequenziali alla riduzione del numero dei parlamentari, v. F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2019, 6-12.

⁴ Sulla riduzione del numero dei consiglieri regionali sono stati adottati nel corso degli anni numerosi decreti-legge, culminati nel decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (v. in particolare l'art. 2). Già prima, l'art. 14 del decreto-legge n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge 148/2011, aveva ridotto il numero massimo dei consiglieri regionali, differenziati in base alla popolazione regionale. La Corte costituzionale, con riguardo alle Regioni a Statuto ordinario, ha riconosciuto la legittimità delle disposizioni che hanno stabilito la riduzione del numero dei consiglieri regionali, adottate in nome del "conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica" (sent. n. 198/2012). Analoghe misure, nell'ambito di una serie di interventi di contrazione della spesa pubblica, sono state prese nel corso del tempo per ridurre il numero dei consiglieri degli enti locali.

⁵ Sul carattere simbolico della riforma, a fronte del diffuso sentimento di antipolitica, e l'obiettivo della riduzione dei costi della politica (cui in realtà sono presenti pochi cenni nelle rela-

buiscono (o consolidano) funzioni ulteriori – e in parte ancora inesplorate – in capo alle Camere, valgano per tutti i più ampi compiti attribuiti dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti nazionali in ordine al controllo di sussidiarietà.

Al dato quantitativo che consente di pesare la consistenza dei poteri parlamentari si contrappone tuttavia una diversa valutazione sulla qualità propria della forma di governo parlamentare, che registra un progressivo e (apparentemente) inarrestabile contenimento del ruolo del Parlamento e un corrispondente accrescimento di altri soggetti (Governo, Unione Europea, in misura molto più limitata Regioni ed enti locali).

3. La riduzione del numero dei parlamentari in cifre

Vediamo brevemente i numeri, che costituiscono l'elemento principale della revisione costituzionale.

La riforma costituzionale riduce da 630 a 400 il numero dei deputati e da 12 a 8 il numero dei deputati eletti all'estero. Conseguentemente è ridotto da 618 a 392 il numero dei deputati che deve essere considerato ai fini della ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nazionali.

Similmente, il numero dei senatori elettivi è ridotto da 315 a 200 mentre il numero dei senatori eletti all'estero viene portato da 6 a 4. Il numero minimo dei senatori per ogni regione previsto in via generale dal terzo comma dell'articolo 57 è ridotto da 7 a 3. Inoltre, il nuovo numero minimo di senatori, oltre alle regioni, riguarda anche le singole province autonome. Viene confermata la ripartizione dei seggi tra le regioni in proporzione alla loro popolazione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti, ma tale ripartizione viene conseguentemente estesa anche alle province autonome. Risulta poi soppresso l'inciso che, al quarto comma, precisa che la ripartizione dei seggi tra le Regioni e le province autonome ha luogo "fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione estero".

È poi modificato l'articolo 59 della Costituzione con riguardo alla nomina dei senatori a vita in modo da rendere chiaro che il limite di cinque senatori costituisce un limite assoluto e non riferito a ciascuno dei Presidenti della Repubblica che effettivamente ricoprono la carica e sono titolari del potere di nomina⁶.

zioni illustrative dei progetti di legge costituzionale in argomento ma molte dichiarazioni sui *media*), cfr. F. BIONDI, cit., 2-3, la quale riscontra "l'ennesimo paradosso" e annota che "un ceto parlamentare politicamente delegittimato cerca di recuperare consenso riducendo il peso della democrazia rappresentativa. Ciò non significa, ovviamente, che il numero dei componenti delle Assemblee rappresentative non possa essere ridotto. Una riforma di tal fatta andrebbe però più ponderatamente motivata, visto che, da sola, non è in grado di far recuperare al Parlamento la centralità che la nostra Costituzione gli assegna e, piuttosto, senza correttivi, è destinata ad acuire alcuni problemi".

⁶ La modifica dell'articolo 59 è pertanto immediatamente efficace, sebbene non si abbia notizia che vi sia intenzione di ripristinare la prassi risalente ai Presidenti Pertini e Cossiga secondo cui il

Infine, la riforma stabilisce che le disposizioni modificative degli articoli sul numero dei deputati (articolo 56) e sul numero dei senatori (articolo 57) si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale e comunque non prima che siano decorsi 60 giorni dalla entrata in vigore. Non sono presenti clausole di salvaguardia, nella eventualità di omesso adeguamento del sistema elettorale, né è previsto un termine per le modifiche consequenziali dei regolamenti parlamentari⁷.

Si tratta di una riforma circoscritta che pare cogliere uno dei pochi temi che, nell'attuale contesto politico-istituzionale e sociale, risultano fortemente avvertiti dall'opinione pubblica ovvero la riduzione del numero dei parlamentari e, insieme, del costo complessivo per l'esercizio della rappresentanza. Non è un caso che nello stesso titolo della più ampia riforma costituzionale non confermata nel referendum del dicembre 2016 fosse presente un esplicito riferimento tanto alla riduzione del numero dei parlamentari quanto alla riduzione dei costi della politica⁸. La modifica costituzionale così circoscritta corrisponde anche alle critiche a suo tempo avanzate nei confronti di revisioni costituzionali che, in ragione della loro estensione a molteplici oggetti, avrebbero impedito la libera espressione del voto nel referendum costretto dalla logica del "prendere o lasciare". Il diverso approccio presta tuttavia il fianco alla critica diametralmente opposta: modifiche costituzionali circoscritte impedirebbero di considerare le più ampie ricadute di sistema. Ne costituisce conferma indiretta l'avvio in rapida successione della discussione parlamentare di alcuni progetti di legge costituzionale considerati strettamente col-

limite di cinque senatori a vita, nominati dal Presidente della Repubblica, costituirebbe un limite per ciascun Presidente della Repubblica in carica e non un limite assoluto.

⁷ Diversamente, il testo della legge costituzionale concernente: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», respinto nel referendum confermativo del 4 dicembre 2016, prevedeva una serie di disposizioni transitorie tra cui l'art. 39, commi 8 e 9, sui regolamenti parlamentari e la loro limitata ultrattività. Anche il testo di legge costituzionale «Modifiche alla Parte II della Costituzione», respinto nel referendum confermativo del 25-26 giugno 2006, riduceva il numero dei parlamentari e prevedeva all'art. 53, comma 8, disposizioni affini di carattere transitorio e sull'efficacia dei regolamenti parlamentari vigenti, limitata dalla compatibilità con la riforma. A. Pastore, nel corso dell'audizione informale davanti all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato del 21 novembre 2018, già segnalò che nessuno dei disegni di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari si poneva il problema dell'applicabilità degli attuali regolamenti parlamentari al nuovo Parlamento.

⁸ V. nota 7. Tuttavia, se si prescinde dai risparmi legati al numero ridotto delle indennità e dei vitalizi da erogare agli eletti, è difficile sostenere (come fa C. FUSARO, *Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il "sì" apre a nuove riforme*, in *libertauguale.it*, 24 febbraio 2020, che la riduzione del numero dei parlamentari comporterà risparmi significativi nel medio-lungo termine per le spese relative alle burocrazie di ciascuna Camera: queste sono in buona parte calibrate sulle funzioni di ciascuna Camera e non (solo) sul numero dei deputati o dei senatori.

legati alla riduzione del numero dei parlamentari e relativi, come si è accennato, all'età per l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo del Senato, ai delegati regionali chiamati a prendere parte all'elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune, alla "base regionale" per l'elezione del Senato.

Alla riforma costituzionale è poi direttamente collegata la legge n. 51 del 2019 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari) che, in certa misura anticipandone gli esiti, ha inteso sterilizzare i riferimenti numerici contenuti nella legge elettorale per le elezioni della Camera e in quella per l'elezione del Senato con il fine di renderla già pronta rispetto alla riforma costituzionale e al diverso numero di deputati e senatori. Tuttavia, anche tale legge sconta la necessità che vengano adattati alle nuove cifre il numero e quindi il perimetro dei collegi uninominali e plurinominali della Camera e del Senato secondo il vigente sistema elettorale da ultimo modificato dalla legge n. 165 del 2017. Potrà dunque esservi un (auspicabilmente breve) periodo nel quale sarà entrata in vigore la riforma costituzionale e quindi risulterà ridotto il numero dei parlamentari, senza che vi sia un sistema elettorale immediatamente funzionante per il rinnovo delle Camere. Un periodo che rischia di non essere brevissimo se dovesse prendere corpo l'ipotesi di ulteriori modifiche della formula elettorale. Tuttavia, merita ricordare che proprio la legge n. 51 stabilisce un termine estremamente breve per l'esercizio della delega per la revisione dei collegi elettorali, un periodo di 60 giorni che coincide con i 60 giorni di inapplicabilità della riduzione del numero dei parlamentari. In via meramente ipotetica si dovrebbe dunque concludere che qualora le Camere venissero sciolte durante quella finestra temporale si dovrebbe andare a nuove elezioni con il vecchio numero di parlamentari.

La rapida approvazione della legge n. 51 del 2019 farebbe supporre l'intenzione di non modificare altrettanto rapidamente il sistema elettorale e di limitarsi agli adattamenti della legge elettorale strettamente conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. Nel frattempo, tuttavia è stato avviato un confronto tra le forze politiche per un eventuale adattamento oppure modifica del sistema elettorale vigente⁹.

⁹ In questo contesto, con la sentenza n. 10/2020 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum popolare su "Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", presentata da otto Consigli regionali. I promotori del referendum proponevano anche la parziale abrogazione di parti della delega conferita al Governo con la legge n. 51/2019 al diverso scopo di dare attuazione alla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Secondo la Corte, così facendo, però, la proposta referendaria avrebbe alterato radicalmente il senso e la portata della delega per renderla adattabile anche all'ipotesi di mutamento del sistema elettorale risultante dal referendum e sarebbero stati modificati tutti i "caratteri somatici" della delega originaria al punto da dar vita a una nuova delega, potenzialmente destinata a un duplice esercizio

È possibile mettere a confronto le diverse percentuali espresse dalla riduzione del numero dei parlamentari. Sia i deputati sia i senatori elettivi sul territorio nazionale verrebbero ridotti nella misura del 36,5%. I deputati e senatori eletti all'estero verrebbero ridotti nella misura del 33%. I senatori a vita di nomina presidenziale, che attualmente corrispondono all'1,58% dei senatori elettivi, corrisponderebbero a seguito della riforma al 2,5%, con un incremento del proprio peso relativo di oltre il 58%. Il numero minimo di senatori per ciascuna Regione viene ridotto del 57%, ma nel Trentino-Alto Adige, con la garanzia introdotta in favore di ciascuna provincia autonoma, la riduzione complessiva dei senatori rispetto ad oggi sarà pari al 14%. Il peso ponderato quindi del numero dei senatori eletti nel Molise e in Valle d'Aosta aumenta.

La riforma costituzionale non è invece intervenuta con riguardo al numero dei delegati (tre, per la Valle d'Aosta uno) di ogni Regione che, in base all'articolo 83, secondo comma, della Costituzione, partecipano alla elezione del Presidente della Repubblica. Il peso specifico¹⁰ dei delegati regionali è dunque maggiore e pari al 9,57% a seguito della riforma costituzionale, rispetto all'attuale 6,09%, tanto che sarebbe oggetto di confronto politico la questione di una loro riduzione¹¹. Occorrerà considerare se e in qual modo sia possibile procedere a una loro riduzione insieme al mantenimento della rappresentanza delle minoranze, senza penalizzare la necessaria proporzionalità con la composizione delle assemblee regionali (una ulteriore quadratura del cerchio?).

(l'attuazione della riforma costituzionale sulla riduzione dei parlamentari e l'attuazione della legge elettorale risultante dal referendum). Si sarebbe così realizzata un'eccessiva, e perciò inammissibile, manipolazione del testo originario della norma di delega.

¹⁰ Si prende a riferimento l'attuale dato di riferimento, costituito dal numero dei deputati e dei senatori elettivi, cui sono aggiunti i cinque senatori di nomina presidenziale e l'unico senatore di diritto e a vita.

¹¹ Cfr. la proposta di legge costituzionale Fornaro ed altri n. 2238, "Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica", di cui la Commissione Affari costituzionali della Camera ha iniziato l'esame il 20 novembre 2019. E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 99-100, ha evidenziato che, a differenza degli altri procedimenti parlamentari con maggioranze qualificate previste dalla Costituzione, qualche elemento problematico in più si pone in relazione all'elezione del Presidente della Repubblica, all'interno della quale il peso dei delegati parlamentari diventa più preponderante, soprattutto a partire dal quarto scrutinio (tuttavia la storia costituzionale dimostra che i delegati regionali hanno operato in base alle appartenenze politiche e non a quelle territoriali).

4. I nuovi numeri e il sistema elettorale

La riduzione del numero dei componenti di ciascuna Camera produrrà un effetto indotto e immediato sul sistema elettorale, laddove almeno fosse mantenuta l'impostazione di carattere proporzionale: l'innalzamento della soglia implicita di sbarramento per il conseguimento di un seggio in Parlamento. Sebbene la soglia dipenda da una molteplicità di fattori (non ultimi: il numero delle forze politiche che prendono parte alla competizione elettorale e la distribuzione delle scelte degli elettori tra tali forze) rimane fermo in ogni caso che, in presenza di un ridotto numero di seggi, la soglia è destinata ad aumentare.

Con l'innalzamento della soglia implicita, il legislatore dovrà affrontare un'ulteriore questione: se occorra adeguare il sistema elettorale in modo da garantire un più ampio diritto di tribuna a forze politiche che comunque sono significativamente presenti nel paese, ma rischiano di essere tagliate fuori dal "costo" più elevato, in termini di voti, del seggio elettorale. La scelta politica deve considerare se sia maggiore il rischio di una selezione troppo severa tra le forze politiche ammesse in Parlamento o il beneficio del superamento della eccessiva frammentazione nella rappresentanza parlamentare.

Si tratta di questione che riguarda essenzialmente il sistema elettorale ma che può avere dei punti di caduta nei regolamenti parlamentari (es. si pensi alle disposizioni dei regolamenti parlamentari in cui si fa riferimento espresso al ruolo delle opposizioni o alla riserva di tempi per le opposizioni o ancora ai poteri di impulso e attivazione delle minoranze in alcune fasi del procedimento legislativo e nelle attività di controllo e conoscitive).

La soglia implicita più elevata viene in rilievo anche con riguardo ai quorum previsti¹² direttamente dalla Costituzione per l'attivazione di alcune procedure: la rimessione in Assemblea, su richiesta di un decimo dei componenti di una Camera o di un quinto dei componenti della Commissione, dell'esame di progetti di legge il cui esame e approvazione siano stati deferiti alle Commissioni; la presentazione della mozione di sfiducia; la richiesta di referendum confermativo¹³.

¹² V. L. CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica* in *Rass. Parl.*, 1/2019, 95-96.

¹³ Art. 62, secondo comma, Cost.: ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti. Art. 72, terzo comma, Cost.: il regolamento parlamentare può stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Art. 94, quinto comma, Cost.: la mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera. Art. 138, terzo comma, Cost.: le leggi di revisione della Costitu-

5. La riduzione del numero di deputati e senatori e le modifiche dei regolamenti parlamentari

Con la riforma costituzionale sarà necessario, oltre a una valutazione di carattere complessivo sulle modalità di funzionamento della rappresentanza, considerare, anche in dettaglio, quali debbano essere le modifiche e gli adattamenti dei regolamenti parlamentari. Le modalità operative dei lavori parlamentari dipendono senz'altro anche dal numero degli attori. Tuttavia, è bene tenere ben presenti sullo sfondo le questioni più ampie e complesse relative alla rappresentanza parlamentare, ai suoi sviluppi nel corso del tempo, alle interazioni del Parlamento (e dei Parlamenti) con una molteplicità di soggetti, istituzionali e non, e a una molteplicità di livelli (sub- e sovranazionali).

Quali allora le ricadute (oggi potenziali, ma nel futuro prossimo urgenti) della riduzione del numero dei parlamentari sui regolamenti parlamentari?

Come già sottolineato, una variabile rilevante è costituita dal sistema elettorale, fattore essenziale per la definizione della forma di governo e (anche) del contenuto dei regolamenti parlamentari attraverso cui essa si manifesta.

Come è stato notato, “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 consentire di 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 nostra forma di governo parlamentare”¹⁴. In realtà costituisce un esercizio faticoso (e in fondo improduttivo ai fini di queste note) stabilire se la riduzione del numero dei parlamentari sia causa o conseguenza del mutamento della forma di governo oppure ancora se esprima una logica del tutto estranea alla distribuzione dei poteri tra Governo e Parlamento.

6. Meno parlamentari uguale a maggiore efficienza?

Nel complesso, le modifiche regolamentari conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari dovrebbero perseguire l'obiettivo di coniugare il numero ridotto con una maggiore funzionalità. Il binomio non costituisce una conseguenza automatica, perché alla suggestione collegata allo snellimento complessivo debbono corrispondere capacità e rappresentatività dei parla-

zione e le altre leggi costituzionali sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. In generale sui quorum previsti in Costituzione v. anche gli artt. 64, primo e terzo comma; 73, secondo comma; 79, primo comma; 81, secondo e sesto comma; 83, terzo comma; 90, secondo comma; 116, terzo comma, Cost.

¹⁴ F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, disponibile in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2019, 24-25.

mentari e regole procedurali adeguate¹⁵. Il rischio è che la maggiore funzionalità dipenda in misura molto limitata dal numero¹⁶ dei componenti e in gran parte dalle condizioni politiche e dalle procedure dei regolamenti parlamentari.

Non può quindi essere sottovalutata l'importanza dei regolamenti parlamentari, per misurare l'impatto sul funzionamento delle Camere dato dalla riduzione del numero dei loro componenti¹⁷. Si tratta di un insieme di regole che, come noto, definiscono puntualmente i contorni della nostra forma di governo, unitamente al sistema elettorale e, più in generale, al sistema politico. Delle regole non possiamo trascurare il rilievo ma ben sappiamo che esse, da sole, non esauriscono le variabili di cui tenere conto per preconizzare il funzionamento del Parlamento a ranghi ridotti.

7. Le molteplici declinazioni delle modifiche regolamentari

Il dibattito è appena agli inizi. In sede parlamentare si ha notizia di due sole riunioni della Giunta per il Regolamento della Camera, il 3 ottobre 2019 e il 4 marzo 2020, dedicate alle modifiche regolamentari conseguenti alla riduzione

¹⁵ E' da condividere quanto sostenuto da C. FUSARO, cit., secondo cui si tratta "laicamente di distinguere fra presupposti e comportamenti concreti" e "molto dipenderà dal se e come dell'adeguamento dei regolamenti delle due Camere".

¹⁶ Per F. BIONDI, cit., p. 3, è anzi "un'illusione credere che la riforma approvata possa produrre effetti benefici sulla funzionalità dell'organo". All'opposto, Carlo Fusaro ritiene che la funzionalità delle due Camere ne dovrebbe guadagnare (v. la "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; 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. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «Modifiche agli articoli 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», 20 marzo 2019, *res. sten.* 8-9, sottolinea il vantaggio determinato dallo snellimento dei lavori ovvero sia la funzionalità, ipotizzando, specie per la Camera, qualche risultato, magari modesto, sulla gestione dell'Assemblea, comunque collegato alla modifica del regolamento; tuttavia lo stesso autore ritiene che alla riduzione del numero dei parlamentari non corrisponda necessariamente, come regola generale, un incremento della funzionalità dell'organo. In termini analoghi, V. ONIDA, *Audizione*, cit., 21 marzo 2019, 4, ritiene che bisognerebbe lavorare molto sui modi in cui il Parlamento esercita le sue funzioni e quindi sui regolamenti e sulle prassi. In termini dubitativi sull'automatico incremento di funzionalità delle Camere, v. L. CIAURRO, cit., 113.

¹⁷ N. LUPO, *Una riforma giusta con la motivazione sbagliata* in *Rivista Il Mulino on line*, 14 ottobre 2019, annota che "una riscrittura dei regolamenti parlamentari potrebbe, in fin dei conti, non essere una cattiva notizia per il nostro sistema istituzionale. A maggior ragione, visti i tanti meccanismi che in questi anni non hanno funzionato o sono stati abusati – nonostante gli allarmi in più occasione lanciati dalla presidenza della Repubblica e dalla Corte costituzionale –, al fine di garantire una qualche funzionalità alle Camere e al procedimento legislativo". S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze* in *laCostituzione.info*, 6 febbraio 2020, sottolinea il rilievo e l'estensione delle modifiche dei regolamenti parlamentari.

del numero dei deputati, mentre nessuna riunione è stata dedicata all'argomento dalla omologa Giunta del Senato. Se, da un lato, una certa cautela è giustificata dall'attesa dello svolgimento del referendum, dall'altro i tempi si potrebbero rivelare assai ristretti all'indomani del prevedibile esito referendario. Di qui l'esigenza di un tempestivo approfondimento dei temi in gioco.

Nonostante l'ambito limitato della revisione costituzionale, le modifiche dei regolamenti possono essere declinate in una molteplicità di modi e con un'ampiezza progressivamente maggiore, secondo cerchi concentrici dal raggio via via sempre più ampio. Ne costituisce conferma il primo dibattito svoltosi nella riunione della Giunta per il Regolamento della Camera il 3 ottobre 2019, nel corso del quale sono state prospettate modifiche di varia ampiezza ai vigenti regolamenti.

Si può provare ad aggregare le modifiche regolamentari in tre gruppi¹⁸. Ciascun gruppo presenta dimensioni via via crescenti, sotto il profilo quantitativo e anche sotto quello del rilievo dei contenuti. In nessun caso, come si vedrà, le modifiche regolamentari ipotizzabili possono ridursi a un mero adeguamento ma richiedono scelte precise di politica istituzionale.

Né si tratta di modifiche circoscritte: da un primo e approssimativo calcolo, le sole modifiche di adeguamento "numerico" possono interessare più di 45 articoli del Regolamento della Camera.

8. Il primo gruppo: le modifiche alle disposizioni regolamentari riferite a numeri cardinali

Un primo gruppo di modifiche dei regolamenti parlamentari potrà essere ispirato da un approccio di tipo minimale, con una serie di interventi puntuali sulle disposizioni regolamentari in cui sono indicate cifre in termini assoluti, sì da adeguare tali cifre alla ridotta consistenza numerica dell'organo nel suo complesso.

Si tratta tuttavia di disposizioni di carattere assai eterogeneo, per cui non potrà applicarsi l'automatismo della riduzione ma dovrà valutarsi, caso per caso, se la logica cui ciascuna disposizione era ed è ispirata possa essere ricondotta al numero complessivo dei componenti. In linea di massima, tuttavia, la risposta all'interrogativo dovrebbe essere positiva. Eppure, ancora nel tentativo di attribuire valore alle cifre, non può sfuggire che alcuni dei numeri indicati dagli attuali regolamenti parlamentari sono identici tanto alla Camera quanto al Senato, nonostante la diversa consistenza numerica dei due rami e, anzi, in alcuni casi le cifre relative ai senatori per lo svolgimento di funzioni

¹⁸ Per una classificazione dei diversi interventi sui regolamenti parlamentari cfr. L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari* in E. ROSSI (a cura di), cit., 131-142, il quale delinea una vera e propria tassonomia

corrispondenti a quelle dei deputati sono superiori a quelle dei deputati¹⁹. E' dunque difficile adottare un metodo univoco ispirato dall'astratta razionalità e coerenza delle scelte, se non assumendo, come dato assiomatico di partenza, la razionalità dell'esistente.

Prendendo, ad esempio, in considerazione il regolamento della Camera dei deputati, ci si imbatte già in apertura in disposizioni che riguardano la fase costitutiva dell'organo (artt. 2 e 3, sul numero dei segretari provvisori di presidenza e dei componenti della Giunta provvisoria delle elezioni) e poi in disposizioni sulla composizione dell'Ufficio di Presidenza (art. 5: ne fanno parte, oltre al Presidente, quattro Vicepresidenti, tre Questori e quattro Segretari, oltre a ulteriori componenti per i gruppi non rappresentati), sul numero di deputati preposti allo spoglio delle schede (art. 6).

8.1 Le disposizioni sul numero di parlamentari richiesti per l'attivazione di procedure

Nel primo gruppo di disposizioni regolamentari interessate dalle eventuali modifiche sono compresi tutti gli articoli del regolamento in cui è indicato un determinato numero in cifra fissa di deputati o di senatori per dare impulso a determinate attività (quorum funzionale)²⁰. Pescando nella moltitudine di disposizioni si può richiamare ad esempio la disposizione sulla proposta di discutere in Assemblea materie non inserite all'ordine del giorno, che deve essere avanzata, tra gli altri, da almeno trenta deputati oppure otto senatori²¹ oppure ancora la disposizione relativa alla presentazione in Assemblea, da parte (anche) di venti deputati oppure dieci senatori, di una questione pregiudiziale riferita a decreti-legge²².

8.2 Le disposizioni sul numero di parlamentari componenti di organi

Nel medesimo gruppo è poi da considerare un secondo sottoinsieme, composto dalle disposizioni regolamentari in cui viene fatto riferimento al numero di deputati o di senatori quali componenti di organi o articolazioni interne delle Camere (quorum strutturale). Per ciascuna Commissione permanente il numero dei deputati e dei senatori non è stabilito dai rispettivi regolamenti ma è il risultato della distribuzione dei parlamentari secondo i principi stabiliti da-

¹⁹ Anzi, in alcuni casi, alcune cifre sono fissate dai regolamenti parlamentari in ragione inversa rispetto al numero, rispettivamente, dei deputati e dei senatori. Cfr. ad es. art. 2, comma 2, Reg. Cam. (quattro segretari provvisori di Presidenza) e art. 2, comma 2, Reg. Sen. (sei segretari provvisori di Presidenza).

²⁰ S. CURRERI, Audizione, *cit.*, p. 26 marzo 2019, *res. Sten.*, p. 13, sottolinea che l'adeguamento dei regolamenti parlamentari non si può risolvere esclusivamente con una riduzione in misura proporzionale in quanto vi sono problemi di carattere qualitativo.

²¹ Art. 27, comma 2, Reg. Cam. e art. 56, comma 4, Reg. Sen.

²² Art. 96-*bis*, comma 4, Reg. Cam. e art. 78, comma 3, Reg. Sen.

gli stessi regolamenti e, quindi, è essenzialmente condizionato dal numero complessivo delle Commissioni stesse (se ne fa cenno oltre).

Al contrario, il numero dei componenti delle Giunte (e, alla Camera, del Comitato per la legislazione) è stabilito direttamente dai Regolamenti. Occorrerà dunque considerare se alle specifiche funzioni svolte dalle Giunte (due al Senato e tre alla Camera, su regolamento, elezioni e immunità) possa o debba corrispondere una riduzione in misura proporzionale del numero dei componenti oppure se, al contrario, tali funzioni e i termini temporali talora imposti per il completamento di alcune attività richiedano una distinta modulazione rispetto ad altri ambiti dell'organizzazione parlamentare.

Andrà inoltre considerata la consistenza numerica degli Uffici di Presidenza della Camera e del Senato e delle articolazioni interne.

Soprattutto assume un rilievo centrale la disciplina sul numero minimo di deputati o senatori richiesto per la costituzione dei gruppi parlamentari (venti alla Camera e dieci al Senato). Nella ipotesi di una riduzione proporzionale del numero minimo per la costituzione ordinaria dei gruppi andrà verificata, alla Camera, anche la ricaduta sulla disciplina dei gruppi in deroga e delle componenti del gruppo misto²³. Con l'abbassamento – anche solo in percentuale, commisurata alla riduzione complessiva del numero dei parlamentari – sussiste il rischio che siano autorizzati gruppi o componenti pulviscolari, dal momento che già oggi alcune componenti del gruppo misto possono essere costituite purché formate da almeno tre deputati.

Sebbene non richieda una formale modifica dei regolamenti parlamentari ma una rivisitazione della legislazione, occorrerà riconsiderare in una prospettiva più ampia anche la disciplina legislativa relativa alla composizione delle Commissioni parlamentari bicamerali, d'inchiesta e non, la cui composizione è disciplinata dalle rispettive leggi istitutive, con la previsione di un numero uguale di senatori e di deputati. Analogamente dovrebbe subire una riduzione il numero dei componenti delle Commissioni istituite con deliberazioni delle singole Camere.

8.3 Le disposizioni sul numero degli organi

Sempre al primo gruppo di modifiche regolamentari sono senz'altro da ricondurre le disposizioni in cui è stabilito il numero degli organi. Si tratta

²³ Con l'occasione potrebbe essere adeguato al sistema elettorale vigente l'obsoleto art. 14, comma 2, Reg. Cam. in base a cui può essere autorizzata la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi. L'art. 14 Reg. Sen. prevede da fine 2017 una più rigorosa disciplina che non consente la costituzione di gruppi in deroga e richiede una più stretta corrispondenza tra gruppo parlamentare e movimento o partito politico con cui il senatore eletto si è presentato alle elezioni.

dunque di una serie di misure volte, se del caso, a ridurre il numero delle Commissioni permanenti e delle Giunte.

La finalità potrebbe essere duplice. In primo luogo, l'accorpamento di alcuni organi parlamentari eviterebbe, agendo sul denominatore, una eccessiva riduzione del numero dei rispettivi componenti. Questa esigenza potrà essere avvertita ancor più al Senato, i cui componenti elettivi saranno 200 e il numero medio dei componenti delle Commissioni oscillerebbe quindi tra 14 e 15²⁴. Vale inoltre la pena ricordare che, al Senato, il ruolo delle Commissioni permanenti ha assunto un profilo (almeno in teoria) più marcato a seguito della modifica regolamentare del 2017; infatti, l'art. 34, comma 1-*bis*, del Regolamento stabilisce ora che i disegni di legge siano di regola assegnati in sede deliberante o in sede redigente.

Ma non solo. L'accorpamento delle Commissioni permanenti di Camera e Senato potrebbe soddisfare l'ulteriore esigenza, da tempo avvertita, di una razionalizzazione nella distribuzione delle competenze mai modificate dopo l'entrata in vigore nel 2001 del nuovo Titolo V²⁵.

8.4 Le disposizioni su durata e termini temporali

E infine, nel primo gruppo di modifiche regolamentari possono essere ricomprese tutte le disposizioni in cui sono richiamate le cifre concernenti tempi e termini delle procedure parlamentari.

I due regolamenti sono costellati da una miriade di disposizioni in cui sono indicati i tempi di esame e quelli dei singoli interventi ma anche i termini per la conclusione o l'avvio di determinate attività²⁶. Tuttavia, le varie dispo-

²⁴ Al Senato, un senatore può fare parte di più Commissioni, fino a un massimo di tre (art. 21, comma 2, Reg. Sen.), per cui la riduzione dei numeri parlamentari peserà soprattutto sulle minoranze, con meno parlamentari; alla Camera, invece, dove un parlamentare non può far parte di più di una Commissione (Reg. Cam., art. 19, comma 3), alcuni gruppi non potranno essere più presenti in tutte le Commissioni permanenti, con una limitazione della possibilità di esercitare le funzioni loro spettanti.

²⁵ Cfr. N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 giugno 2006.

²⁶ A mero titolo esemplificativo: è previsto il termine di diciotto mesi entro cui la Giunta delle elezioni deve riferire in Assemblea sulla regolarità delle operazioni elettorali, sui titoli di ammissione 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, comma 1, 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.) o i dieci minuti al Senato (art. 89, comma 2, Reg. Sen.); il termine normale 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 di quindici giorni al Senato (art. 39, comma 1, Reg. Sen.); gli emendamenti in Assemblea debbono essere pre-

sizioni sono dettate da esigenze diverse, quali ad esempio la razionalità del procedimento, le garanzie per il singolo parlamentare o la certezza dei tempi di discussione. Un'attenta ricognizione delle diverse caratteristiche delle disposizioni regolamentari consentirà di valutare, caso per caso, la necessità ovvero l'opportunità di adattamenti. Non può sfuggire che l'attuale organizzazione dei tempi e dei termini delle varie sottofasce di cui si compone ciascun procedimento è calibrato (o dovrebbe: talvolta è il risultato di fattori diversi quali le tradizioni di alcuni istituti parlamentari) sull'attuale consistenza numerica. Eventuali modifiche dovranno tenere conto della sostenibilità delle nuove scansioni temporali laddove ciascun parlamentare sarà chiamato a svolgere nel complesso un insieme più gravoso di attività. Ma insieme non sfuggirà neppure che a un numero ridotto dei parlamentari conseguirà, *rebus sic stantibus*, una corrispondente riduzione dei tempi totali per ciascun procedimento²⁷.

9. Il secondo gruppo: le modifiche alle disposizioni regolamentari riferite a frazioni

Un secondo gruppo di modifiche dei regolamenti potrà invece interessare varie disposizioni di carattere regolamentare in cui è già prevista l'attivazione da parte di un determinato numero di deputati o senatori, espresso da una frazione. Alcune di quelle frazioni riproducono, come si è già accennato, disposizioni di rango costituzionale. Altre invece sono espressione dell'autonomia organizzativa di ciascun regolamento parlamentare²⁸. In linea generale, l'utilizzo di frazioni non richiede adattamenti dei regolamenti. Occorrerà, caso per caso, verificare se all'immutato rapporto frazionario corrispondano numeri così ridotti (quorum di parlamentari per l'attivazione di particolari procedure)²⁹ tanto da ricondurre talune attività all'impulso di pochissime unità di parlamentari.

sentati entro il giorno precedente la seduta in cui avrà inizio la discussione degli articoli (art. 86, comma 1, Reg. Cam.).

²⁷ I fattori condizionanti sono molteplici per potere prevedere se a tempi minori per ciascun procedimento corrisponderà una accresciuta efficienza del Parlamento (più procedimenti conclusi) oppure se prevarrà una continuità inerziale rispetto all'attuale modalità di funzionamento, in relazione all'aggravio di compiti per i singoli componenti.

²⁸ Ad es., le Commissioni permanenti della Camera sono tenute a trasmettere al Comitato per la legislazione i progetti di legge, per l'espressione del parere, solo se ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti (art. 16-*bis*, comma 4, Reg. Cam.); Per le deliberazioni delle Commissioni 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, con previsione parzialmente diversa circa le sedi di esame, è sufficiente la presenza di un terzo dei componenti (art. 30, comma 3, Reg. Sen.).

²⁹ Oltre all'ipotesi, espressamente prevista dall'art. 72, terzo comma, Cost., in cui un quinto dei componenti della Commissione può richiedere la remissione in sede referente del progetto di legge già assegnato in sede deliberante, si consideri ad esempio l'art. 144, comma 5-*ter*, Reg. Sen. in cui un

Al contrario, il regime delle segnalazioni, da parte dei gruppi, degli emendamenti da votare potrebbe garantire la votazione di un numero assai ridotto di emendamenti, articoli aggiuntivi e subemendamenti (tale numero non può essere non inferiore in media, per ciascun articolo, ad un decimo del numero dei componenti del Gruppo stesso, in base all'art. 85-*bis*, comma 1, Reg. Cam.).

Le distinte finalità originarie delle disposizioni regolamentari producono, come è ovvio, conseguenze diverse a seguito della riduzione del numero dei parlamentari e degli adattamenti regolamentari.

Come si è già annotato, le modifiche regolamentari riconducibili ai primi due gruppi compongono già un insieme rilevante, in quanto interessano più di 45 articoli del Regolamento della Camera.

10. Il terzo gruppo: le modifiche regolamentari a vasto spettro

Un terzo gruppo di modifiche potrebbe invece agganciarsi alle modifiche regolamentari che costituiscono un semplice – anche se si è visto: non automatico - corollario della riduzione del numero dei parlamentari, per estendere l'area dell'intervento riformatore.

Un primo segnale in tal senso viene dalla riunione della Giunta del Regolamento della Camera del 3 ottobre 2019 nella quale, sebbene in forma embrionale, il dibattito ha preso le mosse dai meri adattamenti consequenziali per aprirsi poi a prospettive più ampie e organiche di riforma regolamentare concernenti anche la possibilità di introdurre il voto ponderato, il voto di fiducia e il funzionamento complessivo delle Camere³⁰. Gli stessi temi sono stati ripresi dalla Giunta nella riunione del 4 marzo 2020, al termine della quale il Presidente ha confermato l'intenzione di nominare un Comitato ristretto chiamato a istruire le molteplici questioni³¹.

quinto dei componenti (in ipotesi, quindi, due o tre) della Commissione Politiche dell'Unione Europea può chiedere che l'Assemblea sia investita della violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo europeo.

³⁰ L. GORI, *cit.*, 131, ricorda che già l'accordo di maggioranza del 7 ottobre 2019 poneva l'accento sulla necessità di un adeguamento dei regolamenti parlamentari e su una serie di modifiche a vasto spettro. N. Lupo, *cit.*, sottolinea il ruolo essenziale e l'ampiezza della revisione dei regolamenti di Camera e Senato richiesta dalla riduzione del numero dei parlamentari, le cui opzioni di fondo, risalenti nel tempo, in tema sia di organizzazione sia di funzionamento delle Camere "vengono ad essere poste profondamente in crisi da un mutamento siffatto. L'intento, in più sedi dichiarato, di riqualificare l'attività parlamentare esige che queste opzioni di fondo si rivedano in profondità". G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)* in E. ROSSI (a cura di), *cit.* 224, richiama espressamente la necessità di una riforma organica dei regolamenti parlamentari e mette in guardia dai rischi dell'"opzione zero" come pure di modifiche regolamentari di tipo minimale.

³¹ Le questioni di cui si dovrà occupare il Comitato ristretto, oltre a quelle già oggetto di proposte di modifiche regolamentari e a due specifiche questioni "a stralcio", riguardano: l'opportunità di modificare le norme regolamentari vigenti che prevedono quorum per l'attivazione di procedure o

11. L'inerzia riformatrice

Un ulteriore spunto può essere tratto proprio dalla possibilità di porre in essere una riforma regolamentare ad ampio spettro. Una parte non indifferente di una riforma in termini non esclusivamente adattativi può conseguire in realtà dalla semplice inerzia (un'inerzia riformatrice). Difatti, non sono poche le disposizioni regolamentari i cui effetti sono destinati a mutare radicalmente rispetto a oggi qualora non siano modificate a seguito della riduzione del numero dei parlamentari. Prima fra tutte viene in evidenza la disciplina dei gruppi parlamentari, rispetto alla quale gli inconvenienti di una eccessiva frammentazione, più volte denunciata dai commentatori nel corso degli anni³², troverebbero una decisa correzione nel mantenimento delle attuali soglie (per lo meno delle soglie di venti deputati e dieci senatori per la costituzione ordinaria dei gruppi³³).

Analogamente, il numero minimo richiesto dai regolamenti parlamentari per l'attivazione di talune fasi procedurali risulterebbe innalzato in termini percentuali, con effetti, almeno in parte, antiostruzionistici.

E ancora, tra gli effetti indotti della riduzione dei parlamentari non debbono essere sottovalutati quelli destinati a incidere sulla risorsa per definizione più infungibile di tutte, il tempo, essenziale per un Parlamento e una democrazia capaci di operare scelte tempestive (oltre che efficaci)³⁴. Rimanendo immutati i tempi a disposizione di ciascun parlamentare per la discussione,

per la presentazione di strumenti, in particolare ove gli stessi siano formulati in termini assoluti e non percentuali; la verifica dell'impatto della riforma costituzionale sulla disciplina dei Gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto, nella parte in cui se ne stabiliscono i requisiti numerici minimi; la verifica dell'impatto della riduzione del numero dei deputati rispetto al funzionamento complessivo della Camera e dei suoi organi; la ridefinizione delle complessive modalità e procedure di lavoro degli organi parlamentari, in modo da predisporre eventuali adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati. Come ha precisato il Presidente Fico, il lavoro deve essere necessariamente avviato per poter pervenire a consegnare alla prossima legislatura un pacchetto di riforme regolamentari (v. Camera dei deputati, *Resoconto sommario* della riunione della Giunta per il regolamento del 4 marzo 2020, 4 ss.)

³² V. ad es. L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, disponibile all'indirizzo www.osservatoriosullefonti.it.

³³ In realtà è tutta da dimostrare la capacità dei regolamenti parlamentari di condizionare efficacemente, con soglie più elevate, le varie scomposizioni e ricomposizioni delle forze politiche anche in seno alle Camere. Tuttavia, sul punto G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, in E. ROSSI (a cura di), cit., 117, osserva che, eventualmente, in una prospettiva di maggior respiro, in mancanza di una revisione dei regolamenti parlamentari volta a ridurre il quorum per la formazione di gruppi autonomi (attualmente pari, di norma, a dieci senatori e venti deputati), alcune forze di medie dimensioni, vista l'impossibilità di costituirne uno da sole, potrebbero essere spinte ad aggregarsi prima in Parlamento e, poi, anche al di fuori di esso.

³⁴ Cfr. L. VIOLANTE, *Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli*, in *federalismi.it*, 3/2019, 244.

risulteranno ridimensionati i tempi complessivi. Ciò soprattutto con riguardo alle discussioni (esame dei disegni di legge di conversione alla Camera) nelle quali non è abitualmente applicato il contingentamento dei tempi. Sotto questo profilo, la modifica costituzionale può risolversi in una maggiore garanzia di tempestiva conclusione dell'esame della decretazione d'urgenza. Similmente, al Senato occorrerà verificare se con un numero inferiore di senatori, il limite massimo di 30 giorni per la conclusione della discussione dei disegni di legge di conversione possa rivelarsi ulteriormente capiente rispetto ai tempi effettivi di discussione.

Analogamente, minori saranno i tempi complessivi da dedicare alle votazioni per appello nominale o per schede.

12. Le conseguenze sul sistema politico

Fanno pure parte di un moto inerziale, in quanto collegate in misura assai debole alle modifiche regolamentari, le conseguenze sul sistema politico. In gran parte si tratta di mere ipotesi che attendono una conferma nei fatti e nelle capacità adattative delle forze politiche.

La riduzione del numero dei parlamentari determinerà una maggiore concentrazione sui singoli rappresentanti dell'insieme delle medesime funzioni e attività parlamentari. Ne deriverà, rispetto a oggi, una più intensa attività dei singoli e l'esigenza di maggiore capacità di raccogliere conoscenze e tradurle in azione politica coerente³⁵.

Saranno cruciali gli strumenti per realizzare una operazione del genere, che comporta non tanto una modifica delle regole quanto invece una trasformazione di comportamenti e azione politica dei parlamentari.

Sotto l'aspetto quantitativo, solo in parte si potrà ovviare con una rafforzata esigenza di partecipazione ai lavori parlamentari, rispetto a una prassi consolidata che non sempre ha garantito finora una presenza corale dei parlamentari alle attività ordinarie di ciascun ramo.

Più complesso il discorso relativo alla qualità della rappresentanza. Da un lato potrebbe trovare ulteriore rafforzamento l'indirizzo assicurato – ove assicurato, in realtà, in una fase di profondo mutamento della forma partito – dalle forze, partiti e movimenti politici ai propri eletti³⁶. Vi è poi da chiedersi

³⁵ In ogni caso alla maggiore qualificazione richiesta corrisponderà una minore specializzazione rispetto a oggi e, secondo alcuni, un maggior peso politico di ciascun parlamentare in Parlamento e nel proprio partito ma insieme maggiori difficoltà a tenere conto delle preferenze degli elettori e a rendere conto del proprio operato (cfr. G. NATALIZIA, *Audizione*, cit., 28 marzo 2019, *res. sten.*, 8-9).

³⁶ Ipotizza S. CURRERI, *Audizione*, cit., 26 marzo 2019, memoria allegata al resoconto stenografico, che un minor numero di parlamentari equivalga a maggior controllo di ciascun gruppo/partito sui propri eletti. Per B. CARAVITA DI TORITTO, *Audizione*, cit., 3 aprile 2019, *res. sten.*, 10, si potrebbe contrarre, in ragione del numero ridotto, la nota tendenza ai micro-emendamenti. E ancora,

se la riduzione del numero dei parlamentari possa spingere le forze politiche a modificare il metodo di selezione dei propri candidati e dunque degli eletti oppure se questa rimarrà una variabile del tutto indipendente. Ciò nel presupposto che comunque sia necessario per ogni partito fare affidamento su un gruppo di parlamentari che, a forma di governo immutata, diano garanzie di affidabilità ma anche di qualità.

Non a caso è stata già ipotizzata una rafforzata spinta politica, da un lato, in favore delle direzioni centrali di ciascun partito e, dall'altro, a scapito delle autonomie regionali e locali³⁷.

I parlamentari, al di là delle singole capacità e conoscenza specifiche, dovranno fare affidamento su fonti di informazione e acquisizione più estese, sia che provengano (specie per la maggioranza) dal Governo o dal proprio partito, sia che siano assicurate da gruppi di interesse o dalle burocrazie (non ultima la burocrazia parlamentare e i suoi servizi di documentazione), oltre che dalle autonome attività conoscitive svolte nelle aule parlamentari.

Ulteriore effetto indotto sarà rappresentato dall'affievolimento del rapporto tra eletto e collegio di elezione. In particolare, l'ampliamento dell'estensione dei collegi uninominali conseguente alla riduzione del loro numero potrà determinare ricadute anche sul piano parlamentare, con un contenimento di proposte legislative o di atti di indirizzo e di sindacato ispettivo su questioni di respiro territorialmente circoscritto e localizzato.

Anche i rapporti con il Governo potrebbero subire alcuni adattamenti *de facto*. A fronte di un numero più circoscritto di parlamentari non sempre la scelta dei componenti del Governo potrà continuare a essere effettuata tra i parlamentari in carica, nella stessa misura attuale, in considerazione dell'esigenza di garantire comunque una presenza significativa dei parlamentari di maggioranza. La riduzione del numero dei parlamentari, in ultima istanza, potrebbe estendere la necessità di ricorrere a componenti del Gover-

secondo C. FUSARO, cit., la qualità della rappresentanza non può che migliorare da una maggiore inevitabile selezione quantitativa: "del resto è difficile immaginare una classe parlamentare più modesta di quella espressa dalla XVIII e dalla XVII legislatura". In termini simili, G. FERRI, Audizione, cit., 9, che prospetta una crescita dell'autorevolezza di deputati e senatori. Al contrario, F. BIONDI, cit., 4, ritiene che la qualità della rappresentanza dipenda da considerazioni più complesse che investono fattori giuridici ed extragiuridici e che sia difficile prevedere l'incidenza sui comportamenti dei partiti nella selezione delle candidature.

³⁷ V. 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.*, maggio 2019, 98. Occorre chiedersi se, nel lungo periodo, le spinte accentratrici nei confronti di Regioni ed enti locali debbano essere assecondate ovvero, al contrario, (in una prospettiva di effettiva valorizzazione dei principi dell'art. 5 Cost.) possa essere riproposta l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, sull'integrazione con rappresentanti di Regioni ed enti locali della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Peraltro, la circostanza data dall'adeguamento della consistenza numerica della Commissione al ridotto numero di parlamentari rischia di costituire un fattore di ulteriore ritardo e rinvio dell'attuazione dell'art. 11.

no che non siano parlamentari in carica (eccedendo, si tratterebbe di una sorta di incompatibilità di fatto).

13. Quale percorso per le modifiche dei regolamenti?

Per concludere, è quanto mai auspicabile che il Parlamento proceda in tempi non lunghi, all'esito del referendum, all'adozione delle modifiche regolamentari richieste dalla revisione costituzionale. L'assenza di disposizioni transitorie di rango costituzionale impone adeguamenti tempestivi³⁸.

Il rilievo delle modifiche dovrebbe soddisfare alcune condizioni: l'abbandono degli adattamenti sperimentali praticati in anni recenti (ad esempio all'indomani della riforma del Titolo V o della entrata in vigore della legge di ratifica del Trattato di Lisbona³⁹) per recuperare una maggiore forza e stabilità dei regolamenti parlamentari, con una loro espressa modifica e integrazione; la realizzazione di modifiche in modo coordinato tra Camera e Senato per continuare così nel solco tracciato, almeno in parte, dalle ultime modifiche del regolamento del Senato, che in alcune parti hanno segnato un avvicinamento al regolamento della Camera; l'approvazione delle modifiche nel corso di questa legislatura, con un velo di ignoranza circa l'impatto delle nuove disposizioni sull'assetto effettivo dei rapporti di forza, in modo da privilegiare una visione di più lungo termine e consentire, non ultimi, tempestivi adeguamenti di carattere amministrativo.

³⁸ A maggior ragione se si dovesse accedere all'opinione secondo cui all'esito positivo del referendum conseguirebbe un radicale mutamento, non solo numerico, dei connotati delle Camere, un effetto di delegittimazione del Parlamento in carica e dunque la necessità di nuove elezioni (v. G. TREMONTI, *La forza dirimpente di un referendum* in *Corriere della Sera*, 8 febbraio 2020, 24).

³⁹ Dopo la riforma costituzionale del 2001, relativa al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato esprimono "in via sperimentale" il proprio parere in ordine al rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, sulla base degli omologhi pareri delle rispettive Giunte per il regolamento del 16 ottobre 2001 (Camera) e del 23 ottobre 2001 (Senato). Il procedimento di verifica del principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi europei è stato infatti regolato, alla Camera, da un parere della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009, poi precisato da un ulteriore parere del 14 luglio 2010; al Senato, dopo una prima fase sperimentale, il procedimento è stato disciplinato compiutamente dalla riforma regolamentare del dicembre 2017.