

**I REGOLAMENTI PARLAMENTARI ALLA PROVA DELLA RIDUZIONE  
DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI**

**COSTANZA MASCIOTTA\***

**Sommario**

1. Introduzione. – 2. Luci e ombre della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. – 3. La riforma costituzionale ed il sistema elettorale. – 4. Le ricadute della riforma costituzionale rispetto ai regolamenti parlamentari. - 5. Interventi di revisione “apparentemente minimali”. – 6. Interventi non meramente minimali ma “qualitativi”. – 7. Modifiche di ampio raggio non strettamente dipendenti dalla riduzione del numero dei parlamentari. – 8. Sulla eventuale inerzia delle Camere dinanzi alla riforma costituzionale. – 9. Considerazioni conclusive.

**Abstract**

*In the article hereto we shall endeavour to identify advantages and disadvantages of the constitutional reform on the reduction of members of Parliament starting from the many elements proposed by the doctrine, to evaluate the interaction with the electoral system, and in turn delve in great detail into the subject matter of the reform's impact on parliamentary regulations.*

*The pursued objective consists, from a procedural perspective, in identifying a possible future reform method of House and Senate regulations and, from a substantive standpoint, establish the regulatory modification necessarily deriving from the constitutional amendment, distinguishing minimal modifications from those qualitatively more complex, as well as elucidating the possible broad-spectrum modifications independent from the reform, which could, though, be useful to be introduced in this circumstance for coherence purposes, without omitting the layout which could instead derive from the possible failed update of the regulations themselves.*

**Suggerimento di citazione**

C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Firenze.  
Contatto: [costanza.masciotta@unifi.it](mailto:costanza.masciotta@unifi.it)

## 1. Introduzione

La legge costituzionale «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» rappresenta l'ulteriore tentativo di porre mano alla Costituzione dopo il fallimento del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

L'esito della riforma costituzionale Renzi Boschi ha da un lato scoraggiato ogni ulteriore tentativo di procedere a riforme costituzionali di vasta portata e dall'altro ha confermato ineluttabilmente la conservazione del bicameralismo paritario<sup>1</sup>.

La legge costituzionale appena approvata dai due rami del Parlamento è indubbiamente figlia della precedente stagione di riforme, prevede, infatti, una revisione limitata agli artt. 56, 57, 59 Cost. al fine di ridurre il numero dei parlamentari: il metodo dei macro-progetti di riforma (cd. riforme palingenetiche<sup>2</sup>) è risultato recessivo rispetto ad una revisione circoscritta e puntuale<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> In tal senso anche N. LUPO, *Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, in *Rivista Il Mulino on line*, 14.10.2019. Per una rilettura dei lavori in Assemblea costituente concernenti il bicameralismo vedi, *ex multis*, P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni. La camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, Comunità, 1977, spec. p. 79 e ss.; E. CHELI, *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1987, p. 318 e ss.; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004; G. RIVOCCECHI, *Art. 55*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 1099 e ss.; C. ANTONUCCI, *Il bicameralismo nell'opera di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 31 e ss. Più di recente si v. L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, Cedam, 2010; F. ASTOLFI, *Il dibattito sul Senato alla Costituente e nella prima esperienza repubblicana*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, Edizioni della Normale, 2012, p. 151 e ss.; M. CERMEL, *Alle origini dell'opzione bicamerale, tra esigenze di rappresentanza dei territori e di garanzia antitotalitaria*, in G.C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI, P. GAMBALE (a cura di), *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo: esperienze e prospettive in Italia e Polonia*. Atti del V Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, Padova, Cedam, 2016, p. 135 e ss.; U. DE SIERVO, *Il ruolo dei giuristi alla Costituente*, in *Nomos*, n. 3/2017; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi*, n. 3/2019, p. 57 e ss.

<sup>2</sup> Cfr. P. CARETTI, *L'ennesimo "revival" della Grande Riforma costituzionale in funzione palingenetica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013; G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 232.

<sup>3</sup> In tal senso cfr. anche F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, p. 12. Sul punto cfr. anche A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2018. Si è espresso in termini critici nella sua audizione il Professor Beniamino Caravita, secondo il quale non si può procedere «senza tener conto degli effetti di sistema, sia delle singole riforme, sia delle diverse riforme che vengono messe in cantiere contemporaneamente», cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Audizione, 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*

In particolare, si prevede la riduzione del numero dei deputati da 630 a 400, i deputati eletti nella circoscrizione estero passano da 12 a 8 e si prevede la riduzione del numero di senatori da 315 a 200, con riduzione del numero dei senatori eletti nella circoscrizione estero da 6 a 4; si stabilisce, inoltre, che il numero minimo di senatori per ciascuna Regione è ridotto da 7 a 3 e si riferisce anche alle Province autonome. Il testo recepisce, altresì, l'interpretazione prevalente dell'art. 59 Cost. offerta dalla dottrina<sup>4</sup>, prevedendo che il numero complessivo di senatori a vita di nomina presidenziale non possa in ogni caso essere superiore a cinque.

Gli emendamenti volti ad abbassare la soglia di età per l'elettorato attivo e passivo al Senato sono, invece, stati dichiarati inammissibili con decisione dei Presidenti di assemblea, ma tale previsione è confluita in un autonomo progetto di legge costituzionale (A.S. 1440) e stabilisce che per votare al Senato sia sufficiente aver raggiunto la maggiore età.

La riduzione del numero dei parlamentari, in realtà, non è una novità assoluta nell'ambito della revisione della Costituzione italiana<sup>5</sup>: basti pensare ai lavori della Commissione Bozzi della IX legislatura, alla proposta della Commissione D'Alema della XIII legislatura, fino alla proposta Quagliariello-D'Alema, prospettata come alternativa alla riforma Renzi-Boschi che prevedeva proprio la riduzione a 400 deputati e 200 senatori<sup>6</sup>.

Per quanto attiene all'*iter* della riforma costituzionale, come noto, il testo di legge è stato approvato dal Senato, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta dell'11 luglio 2019, e dalla Camera dei deputati, in seconda votazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, nella seduta dell'8 ottobre 2019. È stato, quindi, richiesto il

*l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», Resoconto stenografico, 3.04.2019, p. 9.*

<sup>4</sup> Sul dibattito dottrinario in ordine all'interpretazione dell'art. 59 Cost. cfr. G. D'ORAZIO, *Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*. Atti di un convegno, Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984, Milano, Giuffrè, 1985, p. 333 e ss. Più di recente, si veda L. SCAFFARDI, *Commento all'art. 59*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, p. 36 e ss.

<sup>5</sup> Sul punto cfr. F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 3, secondo il quale la riduzione del numero dei parlamentari è «un elemento permanente, non effimero, che in modo carsico entra ed esce dal nostro dibattito pubblico, rimanendo tuttavia sempre presente».

<sup>6</sup> Si ricorda, altresì, il disegno di legge costituzionale "Modifiche alla Parte II della Costituzione" (A.S. 2544-D) che riduceva il numero dei parlamentari: il testo, approvato dal Parlamento, venne bocciato dagli elettori nel referendum del 25-26 giugno 2006. Per un'ampia ricostruzione sul tema delle riforme costituzionali cfr. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XLV, n. 2/2015, p. 431 e ss. e per un profilo storico-ricostruttivo cfr. P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016.

referendum costituzionale e la data della consultazione, fissata per il 29 marzo 2020, è stata revocata a causa dell'emergenza sanitaria in atto<sup>7</sup>. Le disposizioni di revisione relative alla riduzione del numero dei parlamentari, se supereranno la tornata referendaria, si applicheranno a partire dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale e comunque decorsi almeno sessanta giorni dalla entrata in vigore della legge medesima.

La riduzione del numero dei parlamentari per un taglio complessivo del 36,5% dell'attuale composizione persegue il dichiarato fine di ridurre i costi della politica, scopo che da più parti in dottrina<sup>8</sup> è stato ritenuto inidoneo a sorreggere una drastica riforma dell'assetto istituzionale italiano, nonché la finalità di implementare la funzionalità delle Camere<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Con decreto del Capo dello Stato del 5 marzo 2020 è stata disposta la revoca del decreto di indizione del referendum costituzionale.

<sup>8</sup> N. LUPO, *op. e loc. ult. cit.*; in tal senso cfr. M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 246; S. CERRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, ivi, p. 235 e 236, il quale evidenzia che i risparmi discendenti dalla riduzione del numero dei parlamentari sono risibili, non incidendo sulle spese correnti di funzionamento delle Camere e per ridurre i costi si poteva agire diversamente, magari mantenendo il numero dei parlamentari ma riducendo le indennità. Dubbi sul punto sono stati espressi anche da A.M. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, ivi, p. 265; L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, ivi, p. 273 evidenzia che la riduzione della spesa pubblica si sarebbe potuta ottenere con una legge ordinaria *ex art. 69 Cost.* Dubbi sul risparmio di spesa sono espressi anche da F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 27. Già in sede di audizioni ricordava che «una riduzione del numero dei parlamentari di un terzo non significa riduzione di un terzo delle spese di funzionamento delle due Camere» B. CARAVITA DI TORITTO, *Audizione*, cit., p. 10.

<sup>9</sup> Come emerge dalle relazioni alle proposte di legge costituzionale (A.S. n. 214, 515, 805) e dal «Contratto per il Governo del cambiamento», sul punto cfr. G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 212. Nutre dei dubbi circa l'idoneità della riforma a migliorare l'efficienza delle Camere M. LUCIANI, *op. e loc. ult. cit.*: «questo effetto è più affermato che dimostrato. In particolare, è difficile dimostrare che la riduzione del numero dei parlamentari sarebbe funzionale alla riduzione dei tempi del lavoro delle Camere, visto che il problema, semmai, è oggi divenuto quello – opposto – dell'apprestamento di un tempo di discussione adeguato». Dubbi sulla capacità della riforma di ridurre la spesa pubblica e migliorare il funzionamento delle Camere sono espressi anche da A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 258 e ss. Sul risparmio della spesa pubblica l'A. osserva che per realizzare tale obiettivo occorrerebbe una riduzione di indennità e rimborsi spese dei parlamentari, questione che rimane urgente anche a fronte della riduzione del numero dei parlamentari. Sulla funzionalità delle Camere secondo l'A. molte criticità, come la scarsa presenza dei parlamentari ai lavori dell'aula, la prassi dei maxi-emendamenti e della questione di fiducia che limitano la dialettica parlamentare, difficilmente potrebbero essere superate con la mera riduzione del numero dei parlamentari. Nutre dubbi sull'idoneità della riforma a migliorare la funzionalità delle Camere anche A.M. POGGI, *ult. cit.*, p. 266. Anche L. VIOLINI, *op. e loc. ult. cit.* esprime note di criticità poiché «l'efficientamento del processo decisionale avrebbe potuto davvero trarre beneficio attraverso il superamento del bicameralismo paritario» e aggiunge «questa riforma sacrifica infatti importanti spazi di

Su quest'ultimo aspetto vale la pena ricordare che la storia repubblicana ha dimostrato che tra dato numerico e funzioni sussiste una relazione inversamente proporzionale. È significativa a tal riguardo la vicenda dei Consigli regionali e degli enti locali: all'aumento di funzioni conseguente alla riforma del Titolo V del 2001 ha fatto da contraltare dapprima un numero immutato dei rispettivi componenti e successivamente una riduzione in nome del "coordinamento della finanza pubblica"<sup>10</sup>.

Analogamente si potrebbe osservare che a livello nazionale alla riduzione del numero dei parlamentari non corrisponde affatto una *deminutio* funzionale, al contrario, a seguito del Trattato di Lisbona il novero delle funzioni dei Parlamenti nazionali è stato implementato, essendo stata loro riconosciuta un'importante funzione di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà sugli atti normativi dell'Unione europea. Numero dei componenti e funzioni degli organi di indirizzo politico sembrano, dunque, muoversi secondo una relazione di inversa proporzionalità.

Al di là dello scopo perseguito non si può sottacere che il rendimento della riforma dipenderà da una serie di fattori, tra i quali l'abbassamento della soglia per esercitare l'elettorato attivo per il Senato, il sistema elettorale e, nondimeno, l'eventuale riforma dei regolamenti parlamentari<sup>11</sup>.

Proprio questa considerazione porta ad evidenziare ciò che manca del tutto nel testo della legge costituzionale: la previsione di una clausola di salvaguardia per le ipotesi di omesso adeguamento del sistema elettorale e dei regolamenti parlamentari.

La previsione di una disposizione transitoria per l'adeguamento dei regolamenti potrebbe sollevare il rilievo critico che la fonte regolamentare è adottata da ciascuna Camera, mentre la legge costituzionale è per sua natura bicamerale,

rappresentanza democratica sull'altare di una riduzione delle spesa pubblica irrisoria e di un aumento dell'efficienza decisionale nullo». Anche C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, p. 169, osserva che il numero dei parlamentari è stato ridotto «senza che sia stata posta in rilievo nel dibattito parlamentare alcuna correlazione con l'insieme delle funzioni assegnate al Parlamento nazionale».

<sup>10</sup> Sulla riduzione del numero dei consiglieri regionali cfr. l'art. 14, d.l. n. 138/2011 e l'art. 2, d.l. n. 174/2012; sul numero dei consiglieri comunali cfr. art. 2, c. 184, l. n. 191/2009 e art. 2, d.l. n. 2/2010. Sul punto cfr. G. TARLI BARBIERI, *op. e loc. ult. cit.*, il quale avverte sulla necessaria prudenza nel correlare la riduzione del numero di componenti delle assemblee elettive con un aumento dell'efficienza dell'organo e C. Tucciarelli, *op. e loc. ult. cit.*

<sup>11</sup> Riforma ampiamente auspicata da N. LUPO, *op. e loc. ult. cit.*, secondo il quale «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. E altresì in considerazione dell'esigenza di adattare il parlamentarismo contemporaneo ai tanti mutamenti intervenuti: non solo a causa dell'evoluzione tecnologica, ma anche nella forma di Stato e nel sistema dei partiti».

tuttavia tale profilo non appare insuperabile poiché ben potrebbe una fonte sulla produzione, di rango superiore incidere su una fonte di rango inferiore, peraltro, in via transitoria e con l'obiettivo fondamentale di incentivare ciascuna Camera ad adeguare i rispettivi regolamenti.

Nel presente contributo si cercherà di ricostruire luci e ombre della riforma costituzionale a partire dalle diverse voci mosse dalla dottrina, valutare l'interazione con il sistema elettorale, per poi approfondire con più ampia dovizia la tematica dell'incidenza della riforma sui regolamenti parlamentari. Il presupposto per l'eventuale revisione dei regolamenti sarà inevitabilmente l'esito positivo del referendum costituzionale e nella analisi non potranno essere tralasciate alcune variabili fondamentali incidenti sulla stessa forma di governo, quali il sistema elettorale e le ulteriori proposte di revisione costituzionale attualmente all'esame delle Camere<sup>12</sup>.

L'obiettivo perseguito consta nell'individuare, dal punto di vista procedimentale, il metodo per un'eventuale futura riforma dei regolamenti di Camera e Senato e, dal punto di vista sostanziale, delimitare le modifiche regolamentari necessariamente conseguenti alla riforma costituzionale, distinguendo tra interventi apparentemente minimali e modifiche qualitativamente più complesse, nonché enucleare le eventuali modifiche di ampio raggio indipendenti dalla riforma, ma che potrebbe essere utile introdurre in questa occasione per esigenze di organicità, senza tralasciare l'assetto che potrebbe, invece, discendere dall'eventuale mancato adeguamento dei regolamenti medesimi.

## **2. Luci e ombre della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari**

Una parte della dottrina ha salutato con favore la riduzione del numero dei parlamentari, poiché consentirebbe un risparmio nelle spese di funzionamento delle Camere, una maggior efficienza delle assemblee rappresentative, una selezione del personale politico parlamentare<sup>13</sup> e darebbe «maggiore prestigio e autorevolezza ai due rami del Parlamento, rafforzandone il ruolo»<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Per un'analisi di tali proposte cfr. F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, n. 3/2019, p. 6 e ss.

<sup>13</sup> In tal senso C. FUSARO, *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 243.

<sup>14</sup> G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2019, p. 5; ID., *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 232. In tal senso anche C. FUSARO, *op. e loc. ult. cit.*

Il metodo della riforma puntuale, “spacchettata” è stato da taluni condiviso<sup>15</sup>, da altri, invece, criticato proprio perché eccessivamente parziale, frammentato, «dando luogo a una pluralità di interventi che ben avrebbe potuto essere ricondotta ad unità, senza nulla perdere in punto di omogeneità»<sup>16</sup>. In particolare, sono attualmente all’esame delle Camere una serie ulteriore di proposte puntuali di revisione costituzionale, quali la modifica dell’art. 58 Cost. per equiparare elettorato attivo e passivo per le due Camere<sup>17</sup>, la proposta di revisione degli artt. 57 e 83 Cost., presentata alla Camera, in riferimento alla “base regionale” per l’elezione del Senato e al numero di delegati regionali per l’elezione del Capo dello Stato (A.C. n. 2238).

Tali interventi avrebbero, in effetti, potuto costituire l’oggetto unitario di un’unica legge di revisione senza incorrere nel rischio di disomogeneità che ha caratterizzato le ultime proposte di riforma costituzionale. Nondimeno, come è stato opportunamente evidenziato, il metodo della riforma sottende la riaffermazione della centralità del Parlamento nel procedimento di revisione costituzionale di cui all’art. 138 Cost.: «il vero tema di fondo è il tentativo di rivitalizzazione della rappresentanza politica generale, il quale, in questo ambito, si declina nella riaffermazione della centralità delle procedure parlamentari»<sup>18</sup>.

Diversi problemi, però, discendono da ciò che la riforma non prevede: si pensi, a titolo esemplificativo, proprio alla mancata introduzione nel testo della legge costituzionale di una disposizione volta a ridurre il numero dei delegati regionali nel procedimento di elezione del Presidente della Repubblica. La riduzione del numero dei parlamentari affiancata all’immutato numero dei delegati determina un notevole potenziamento della compagine regionale<sup>19</sup> che

<sup>15</sup> G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*, cit., p. 6.

<sup>16</sup> G. TARLI BARBIERI, *ult. cit.*, p. 221. Sul metodo della riforma ammonisce che «ogni intervento, pur puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull’intera architettura», M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 245.

<sup>17</sup> Auspicava la parificazione dell’elettorato attivo e passivo per i due rami del Parlamento N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi*, n. 1/2018, p. 8.

<sup>18</sup> A. CARDONE, *Il “metodo” parlamentare delle riforme nella XVIII legislatura: questioni anche di merito? Quando di nuovo sotto il sole c’è meno di quello che sembra all’alba*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, p. 4, il quale sottolinea anche la stretta connessione tra metodo e merito della riforma.

<sup>19</sup> Cfr. in tal senso G. TARLI BARBIERI, *ult. cit.*, p. 220; G. CERRINA FERONI, *ult. cit.*, p. 7; M. LUCIANI, *ult. cit.*, p. 247; A.M. POGGI, *ult. cit.*, p. 265; L. VIOLINI, *ult. cit.*, p. 272; 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?*, cit., p. 99 e ss.; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 26; in termini positivi sull’aumento del peso dei delegati regionali si è espresso V. ONIDA, *Audizione, 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*

passerebbe a rappresentare il 9,57% del consesso elettorale in luogo dell'attuale 5,7%<sup>20</sup>. Al fine di ripristinare la proporzione individuata dal Costituente la proposta di modifica dell'art. 83 Cost. attualmente al vaglio della Camera (A.C. 2238) prevede una riduzione da 3 a 2 delegati regionali, salvo la Valle d'Aosta, ed il mantenimento della rappresentanza della minoranza regionale, cosicché i delegati sarebbero uno di maggioranza e uno di minoranza, con conseguente sovra-rappresentazione della minoranza medesima.

Analogamente con la riforma è destinato a crescere anche il peso dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica che passerebbero dall'attuale 1,58% dei senatori elettivi al 2,5%<sup>21</sup>.

Molti timori sono stati, inoltre, espressi in ordine alla *ratio* ispiratrice della riforma, tanto da chiedersi se nella contingente crisi politica e sfiducia verso le istituzioni la riduzione del numero dei parlamentari risponda davvero all'esigenza di riavvicinare elettori ed eletti<sup>22</sup>.

In tal senso è stato evidenziato che la riduzione del numero dei parlamentari è un «feticcio che nasconde la questione della divinità»: non è un problema di costi della politica o di efficienza del Parlamento, «il problema sono i partiti politici e il tipo di rappresentanza che la legislazione elettorale può instaurare nell'attuale sistema democratico italiano che si caratterizza per la estrema mobilità dell'elettorato»<sup>23</sup>, per cui occorre un ripensamento complessivo della

*per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 21.03.2019, p. 3.

<sup>20</sup> Cfr. in tal senso G. CERRINA FERONI, *op. e loc. ult. cit.*, la quale evidenzia la discontinuità di tale scelta rispetto alla riforma costituzionale Renzi-Boschi che aveva previsto, al contrario, la soppressione dei delegati regionali nella elezione presidenziale.

<sup>21</sup> Sull'impatto della riforma rispetto alla questione dei senatori a vita cfr. V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i senatori a vita?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 71 e ss.; sul punto cfr. anche C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri*, cit., p. 173.

<sup>22</sup> In tal senso G. TARLI BARBIERI, *ult. cit.*, p. 213; evidenzia simili timori anche M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019, p. 201.

<sup>23</sup> G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 204, cui si riferisce anche il virgolettato che precede. Per un'ampia ricostruzione sul tema della rappresentanza politica cfr. almeno F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 109 e ss.; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, I, Firenze, Firenze University Press, 2004; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 95 e ss. Più di recente, S. CASSESE, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2019.



legislazione elettorale<sup>24</sup>. Secondo tale impostazione la riforma costituzionale ridurrebbe la questione fondamentale della crisi della rappresentanza politica a una mera operazione aritmetica senza considerare le sue radici più profonde, ossia la presa d'atto che i partiti politici come tradizionalmente intesi non esistono più e che l'elettorato si esprime con estrema mobilità.

Molti dubbi sorgono, infatti, in ordine al principio di rappresentatività, poiché si aumenterebbe la distanza tra cittadini ed eletti<sup>25</sup>: con la riforma ciascun deputato rappresenterebbe circa 150 mila abitanti ed ogni senatore circa 300 mila<sup>26</sup>.

Altre critiche sono mosse alla mancata previsione nel testo della legge costituzionale di disposizioni di coordinamento con i regolamenti parlamentari<sup>27</sup> e con le leggi istitutive di Commissioni consultive, di inchiesta e bicamerali, la composizione delle quali dipende dall'attuale numero dei parlamentari<sup>28</sup>.

Si dubita, infine, che la riduzione del numero dei parlamentari da sola possa rendere il bicameralismo meno conflittuale e il procedimento legislativo più rapido<sup>29</sup>, considerato che non si è posto mano alle funzioni delle Camere<sup>30</sup> e la

<sup>24</sup> G.L. CONTI, *ult. cit.*, p. 205, prospetta in questa ottica la possibilità di introdurre il voto singolo trasferibile che meglio risponderebbe alla attuale mobilità degli elettori.

<sup>25</sup> In tal senso cfr. L. VIOLINI, *ult. cit.*, p. 271.

<sup>26</sup> Sul punto G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 230, ritiene, invece, tali numeri ragionevoli anche grazie ai nuovi mezzi di comunicazione che consentono di escludere conseguenze negative sul collegamento dei parlamentari con i territori.

<sup>27</sup> Critiche sul punto sono espresse da G. CERRINA FERONI, *ult. cit.*, p. 233; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *Iacostituzione.info*, p. 1.

<sup>28</sup> Cfr. in tal senso G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*, cit., p. 8 e ss. e G. TARLI BARBIERI, *ult. cit.*, p. 223.

<sup>29</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *ult. cit.*, p. 215; L. VIOLINI, *ult. cit.*, p. 272 la quale osserva che non essendo stato modificato il procedimento legislativo le Camere avranno lo stesso carico di lavoro, ma con un terzo dei parlamentari in meno, pertanto, «le lungaggini procedurali rimarranno invariate, se non peggioreranno per l'aumento del carico di lavoro parlamentare». Evidenzia che la riduzione del numero dei parlamentari determinerà una maggiore concentrazione delle medesime funzioni sui singoli parlamentari, con conseguente aggravio dell'onere di lavoro di ciascuno. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri*, cit., p. 184.

<sup>30</sup> G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 234 critica il fatto che non si sia posto mano al bicameralismo perfetto. Note di criticità sono espresse sul punto anche da G.L. CONTI, *ult. cit.*, p. 207 e da A.M. POGGI, *ult. cit.*, p. 265 secondo la quale «non si comprende francamente il motivo per cui non unire al pur giusto obiettivo di efficienza anche l'obiettivo di una rimodulazione di funzioni, ovvero quello di un contestuale superamento del bicameralismo paritario, vero problema del Parlamento». Critiche sulla mancata differenziazione delle funzioni delle due Camere sono espresse anche da F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 24, il quale parla di un'«occasione persa». Cfr. anche S. BONFIGLIO, *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 agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C.*

disciplina dell'elettorato attivo e passivo è oggetto di una proposta costituzionale distinta che potrebbe non essere approvata.

### 3. La riforma costituzionale ed il sistema elettorale

Una variabile dalla quale non è possibile prescindere nell'analizzare gli effetti della riforma costituzionale è indubbiamente il sistema elettorale, fattore capace di incidere in ogni suo aspetto (i.e. dall'elettorato attivo e passivo al finanziamento dei partiti, dalla formula elettorale alle soglie di sbarramento, all'ampiezza delle circoscrizioni) sulla forma di governo<sup>31</sup>.

La riforma costituzionale mediante la riduzione del numero dei parlamentari chiaramente determina un aumento del rapporto tra numero di elettori ed eletti<sup>32</sup>, pertanto, come ha osservato autorevole dottrina<sup>33</sup>, ne discende un consistente allontanamento degli eletti dalla base elettorale territoriale senza alcun contrappeso in favore delle autonomie territoriali, con l'ulteriore rischio di rafforzare il ruolo delle direzioni centrali dei partiti<sup>34</sup>. Ne deriva una riduzione del livello di rappresentatività dell'organo: «più nello specifico, sul versante dell'elettorato attivo diminuirebbe la capacità dei singoli elettori di influire sull'esito dell'elezione (c.d. "efficienza elettiva *ex ante*")»; mentre su quello dell'elettorato passivo, i vari candidati per essere eletti avrebbero bisogno di più consenso. Il che è quanto dire che aumenterebbe il costo di ciascun seggio in termini di voti<sup>35</sup>.

La riduzione del numero dei parlamentari ha una notevole incidenza sulla rappresentanza territoriale<sup>36</sup>: basti pensare che al Senato la riduzione dei

1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», Resoconto stenografico, 26.03.2019.

<sup>31</sup> Su tale aspetto cfr. almeno F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981; A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2014, specialmente cap. VII; si veda anche l'ampia analisi di G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano (1948-2017)*, Milano, Giuffrè, 2018; G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

<sup>32</sup> Con la riforma costituzionale muta il numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto: per la Camera il rapporto aumenta da 96.006 a 151.210 e per il Senato da 188.424 a 302.420.

<sup>33</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 E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 169 e ss. Lo ricorda anche A.M. POGGI, *ult. cit.*, p. 267.

<sup>34</sup> Segnala che potrebbe risultare rafforzato il controllo dei partiti politici rispetto ai propri eletti C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri*, cit., p. 184.

<sup>35</sup> L. TRUCCO, *Audizione in merito al d.d.l. S. 881 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari" (Commissione Affari Costituzionali del Senato - giovedì 29 novembre 2018)*, in *ConsultaOnLine*, n. 1/2019, p. 14. L'A. evidenzia anche la «più accentuata "distanza" che il combinato delle due riforme [costituzionale e elettorale] produrrebbe nel rapporto tra il numero di seggi assegnati *ex ante* e la popolazione media», soprattutto al Senato, cfr. p. 15 e ss.

<sup>36</sup> Lo evidenzia anche S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 236, secondo il quale la rappresentanza territoriale sarebbe indebolita sia alla Camera sia al Senato, nel primo caso soprattutto nelle circoscrizioni Sicilia 1 (che passerebbe

componenti porterà ben undici Regioni ad eleggere non più di sei Senatori e alla Camera, sulla base delle ventotto circoscrizioni previste dalla vigente legge elettorale, nove eleggeranno non più di dieci deputati. Diminuendo i seggi in palio, aumenteranno i voti necessari per conquistarli, pertanto, uno degli effetti sistemici della riforma costituzionale sarà l'innalzamento della soglia di sbarramento implicita, ossia della soglia di voti richiesta per accedere alla rappresentanza<sup>37</sup>, con conseguente aumento della selettività della legge elettorale soprattutto al Senato per la ripartizione su base regionale, con ricadute maggiori per i partiti politici di piccole e medie dimensioni non coalizzati che rischiano di essere esclusi o sottorappresentati in Parlamento.

La legge costituzionale, inoltre, non prevede alcuna disposizione transitoria in riferimento al sistema elettorale, tanto che si è parlato di un «evidente e grave limite tecnico»<sup>38</sup> della legge medesima.

La previsione di una disposizione transitoria in tale ambito porrebbe indubbiamente il problema di costituzionalizzare la legislazione elettorale, ma si tratterebbe di un intervento transitorio e, dal punto di vista delle fonti del diritto, ben potrebbe una fonte di rango superiore intervenire in tale materia come del resto accaduto con la legge costituzionale n. 1/1999.

La riforma inciderà, altresì, sulla definizione dei collegi elettorali, attualmente regolati dal d. lgs. n. 189/2017. Proprio su tale aspetto è intervenuta la legge n. 51/2019 recante “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”<sup>39</sup> onde evitare un vuoto legislativo in materia elettorale. Tale legge, infatti, determina il numero di seggi da attribuire nei collegi sulla base di un rapporto frazionario (3/8).

da 25 a 15 deputati: - 40%) e Lombardia 3 (che passerebbe da 23 a 14 deputati: - 39%). Al Senato la riduzione del numero dei componenti e l'elezione a “base regionale” senza recupero dei voti non utilizzati per l'assegnazione a livello nazionale determinerebbe in alcune Regioni una consistente riduzione del numero di senatori da eleggere, ad esempio in Friuli Venezia Giulia e Abruzzo si passerebbe da 7 a 4, in Umbria e Basilicata da 7 a 3, in Liguria e Marche da 8 a 5. Anche A.M. POGGI, *ult. cit.*, p. 263 evidenzia che la riduzione del numero di senatori avrebbe effetti non proporzionali sulla rappresentatività territoriale: la diminuzione dei senatori non sarebbe percentualmente identica in tutte le circoscrizioni regionali. Del pari evidenzia che la riforma esaspererà la sovra-rappresentazione di alcuni territori meno popolosi come la Valle d'Aosta rispetto a quelli più popolosi L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene?*, cit., p. 272. Sul punto cfr. anche F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 22.

<sup>37</sup> In tal senso cfr. G. TARLI BARBIERI, *ult. cit.*, p. 216; C. TUCCIARELLI, *ult. cit.*, p. 174; F. CLEMENTI, *ult. cit.*, p. 28. Per una riflessione generale sul tema cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 85 e ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 127 e ss.

<sup>38</sup> Come evidenzia G. TARLI BARBIERI, *ult. cit.*, p. 217.

<sup>39</sup> Sulla quale cfr. L. GORI, *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, n. 3/2019, p. 677 e ss.; esprime note di forte criticità per le conseguenze sul piano della rappresentanza politica F. CLEMENTI, *ult. cit.*, p. 17.

In particolare, se a seguito della entrata in vigore della riforma i senatori elettivi diverranno 200, si dovrà calcolare la frazione  $\frac{3}{8}$  di 196 (esclusi i 4 senatori eletti nella circoscrizione estero), ottenendo, così, 73,5 da arrotondare, ossia 74 collegi uninominali. Del pari alla Camera se i deputati elettivi divenissero 400, si dovrebbe calcolare la frazione di 391 (esclusi 8 della circoscrizione estero e 1 deputato della Valle d'Aosta) e si otterrebbero 146 collegi uninominali, cui si dovrebbe aggiungere quello della Valle d'Aosta<sup>40</sup>, mentre i restanti seggi sarebbero ripartiti nei collegi plurinominali<sup>41</sup>.

L'art. 3 della suddetta legge prevede una delega al Governo per la rideterminazione dei collegi uninominali e plurinominali necessaria alla luce del taglio dei parlamentari. Ne discende che in caso di mancato esercizio della delega o di scioglimento delle Camere prima dell'entrata in vigore dei decreti delegati sarebbe pregiudicata l'operatività dell'attuale legge elettorale<sup>42</sup>. Inoltre, l'art. 3 prevede che la delega possa essere esercitata se entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore della legge n. 51/2019 sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei parlamentari, pertanto, decorso detto termine, occorrerebbe una nuova legge o una proroga del termine per l'esercizio della delega.

L'attuale sistema elettorale previsto dalla legge n. 165/2017 (cd. *Rosatellum-bis*)<sup>43</sup> pone numerosi problemi di coordinamento con l'eventuale riduzione del

<sup>40</sup> Come sottolinea L. TRUCCO, *Audizione*, cit., p. 15, la Valle d'Aosta avrebbe un seggio in entrambe le Camere ma in un «Parlamento “a ranghi ridotti” vedrebbe innalzare ulteriormente il proprio tasso di incidenza nel contesto elettorale nazionale». Per una disamina sull'impatto della riforma costituzionale rispetto alle autonomie speciali, con particolare riferimento al Trentino Alto Adige cfr. F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 107.

<sup>41</sup> Cfr. sul punto L. TRUCCO, *ult. cit.*, p. 14, la quale evidenzia anche il rafforzamento dell'«impatto maggioritarizzante» del sistema di elezione, cfr. p. 17.

<sup>42</sup> L. TRUCCO, *ult. cit.*, p. 18, segnala l'«incertezza circa il riparto dei collegi elettorali da tenere a riferimento se si dovesse andare ad elezioni “nel pur breve lasso di tempo intercorrente tra la data di entrata in vigore della legge costituzionale modificativa del numero dei parlamentari e la data di entrata in vigore del decreto legislativo chiamato alla rideterminazione dei collegi”».

<sup>43</sup> Per un'ampia disamina della legge n. 165/2017 si rinvia a P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis. Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti*, *Giurisprudenza italiana, Gli Speciali*, 2018; N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi*, n. 2/2017; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017; S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2018, p. 302 e ss.; con particolare riferimento alla incidenza del sistema elettorale sulla forma di governo L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019. Per un'ampia disamina delle precedenti leggi elettorali ritenute attuative di «progettazioni costituzionali poi non entrate in vigore piuttosto che della Costituzione vigente» cfr. G. TARLI BARBIERI, voce *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, X, Milano, Giuffrè, 2017, p. 904.

numero dei parlamentari. Lo stesso documento dei capigruppo di maggioranza del 7 ottobre 2019 prefigura la presentazione di un progetto di nuova legge elettorale per le Camere, in continuità con quell'«ipercinetismo» che da tempo caratterizza il sistema elettorale<sup>44</sup>.

Nell'attuale assetto la riduzione del numero dei componenti delle Camere porterebbe ad una riduzione dei collegi uninominali e all'ampliamento dei collegi medesimi, già oggi piuttosto estesi, con conseguente rischio di allentare il legame tra elettori e eletti. A ciò si aggiunga che la differente consistenza demografica dei collegi pone profili di compatibilità rispetto al principio di eguaglianza del voto *ex art. 48 Cost.*, considerata la diversa capacità rappresentativa degli elettori nei vari collegi<sup>45</sup>.

La legge n. 51/2019 stabilisce che la popolazione di ciascun collegio uninominale si possa discostare dalla media dei collegi di una stessa circoscrizione di non oltre il 20%: un divario che in collegi molto ampi assume connotati davvero significativi.

Il taglio dei parlamentari dovrebbe determinare anche una riduzione dei collegi plurinominali<sup>46</sup> e, rispetto alla circoscrizione estero, la riduzione dei parlamentari ivi eletti e la perdurante suddivisione in quattro diverse ripartizioni acuirebbero il carattere maggioritario del sistema, limitando ulteriormente l'effettiva rappresentatività degli eletti, già oggi piuttosto labile<sup>47</sup>. Basti pensare che al Senato il numero dei parlamentari eletti dagli italiani all'estero scenderebbe con la riforma da sei a quattro, di conseguenza ogni ripartizione eleggerebbe un solo senatore, nonostante il forte divario nel numero di italiani residenti in ciascuna ripartizione.

La riforma avrà un impatto anche sulla legislazione di contorno, in particolare si pensi al numero di firme richieste per la presentazione delle liste elettorali che risulterebbe di fatto diminuito dinanzi a collegi più ampi.

Nel cammino del sistema elettorale si ricorda che nell'autunno 2019 otto consigli regionali<sup>48</sup> hanno richiesto referendum abrogativo avente ad oggetto le leggi elettorali di Camera e Senato, con lo scopo di eliminare la quota proporzionale e rendere il sistema maggioritario a collegi uninominali. Oggetto del

<sup>44</sup> Cfr. F. LANCHESTER, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in *Nomos*, n. 1/2017, p. 6.

<sup>45</sup> Profilo rilevato anche da G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 219.

<sup>46</sup> Sul punto cfr. i riferimenti numerici puntuali espressi da G. TARLI BARBIERI, *op. e loc. ult. cit.*

<sup>47</sup> In tal senso cfr. anche M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 247. Criticità sul punto sono espresse anche G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 233 e da F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 23.

<sup>48</sup> In particolare si tratta delle Regioni Veneto, Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Abruzzo, Basilicata e Liguria.

quesito era, altresì, la delega al Governo contenuta nella legge n. 51/2019, ma, come noto, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il quesito, con la sentenza n. 10/2020, per l'«eccessiva manipolatività del quesito referendario, nella parte in cui investe la delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019»<sup>49</sup>.

Il cammino del sistema elettorale non si è, tuttavia, arrestato ed è attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera una proposta di legge (A.C. 2329) che prevede una modifica del sistema elettorale per i due rami del Parlamento in senso proporzionale. Si prevede, infatti, la soppressione dei collegi uninominali, quindi, tutti i parlamentari verrebbero eletti in collegi plurinominali, viene meno la possibilità per le liste di unirsi in coalizioni e sono modificate le attuali soglie di sbarramento. Anche in questo caso si prevede una delega al Governo da esercitare entro 60 giorni dalla entrata in vigore della legge per la rideterminazione dei collegi plurinominali.

Sono, altresì, rimodulate le soglie di sbarramento, elevando la soglia attuale del livello nazionale dal 3% al 5% e riducendo, invece, la soglia regionale prevista per il Senato dal 20% al 15%. Sono, però, stabilite soglie speciali per le minoranze linguistiche e l'introduzione di un «diritto di tribuna» alle liste che non raggiungano le soglie di sbarramento, ma ottengano alla Camera almeno tre quozienti in almeno due Regioni e al Senato almeno un quoziente nella circoscrizione regionale.

Si mantengono, infine, le liste bloccate, come già nella legge n. 165/2017, e neppure sono stabilite modalità di selezione dei candidati all'interno dei partiti secondo il principio democratico, con conseguente rischio di rafforzare le direzioni centrali dei partiti<sup>50</sup>.

#### **4. Le ricadute della riforma costituzionale rispetto ai regolamenti parlamentari**

La riduzione del numero dei parlamentari è destinata ad incidere su un altro ambito fondamentale, oggetto della presente disamina: l'organizzazione e il funzionamento di Camera e Senato<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> C. cost. n. 10/2020, punto 7.3 del Considerato in diritto.

<sup>50</sup> Come efficacemente notato da G. TARLI BARBIERI, *ult. cit.*, p. 223 «ancora una volta sembra mancare un approccio sistemico alla riforma elettorale, che coinvolga in particolare anche la cd. legislazione di contorno» e, quindi, la democraticità interna ai partiti o il loro finanziamento.

<sup>51</sup> Ritieni necessaria una revisione dei regolamenti parlamentari a seguito della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 25. La dottrina si era soffermata sulle possibili modifiche regolamentari già all'indomani dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, cfr. V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*. in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2016; F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli, 2017; E. CATELANI, *Manutenzione*

Tra le finalità che hanno guidato la revisione costituzionale, come anticipato, vi è il miglioramento della funzionalità del Parlamento, tuttavia, la mera riduzione quantitativa dei suoi membri non è in grado, da sola, di rafforzare l'efficienza delle Camere se non è accompagnata da una razionale organizzazione dei lavori, oltretutto da idonee condizioni politiche.

I regolamenti parlamentari, come noto, collegano l'attivazione di determinati istituti di diritto parlamentare, nonché la stessa composizione degli organi interni delle Camere a dei *quorum* ben precisi o a numeri fissi e la riduzione del numero dei parlamentari evidentemente determina un innalzamento della quota di deputati e senatori necessaria per l'attivazione di tali istituti<sup>52</sup>: la riforma costituzionale renderà, pertanto, necessarie alcune modifiche regolamentari.

Ciò che si cercherà di capire nel presente contributo è se per adeguare i regolamenti delle due Camere alla riduzione del numero dei parlamentari sarà sufficiente ridurre proporzionalmente i *quorum* già previsti oppure occorrerà ripensare l'intera organizzazione e struttura dei due rami del Parlamento.

In tale ottica, per valutare l'impatto della riforma costituzionale rispetto ai regolamenti parlamentari deve sempre essere considerata la variabile del sistema elettorale: basti pensare che l'innalzamento della soglia implicita di sbarramento nell'attuale sistema elettorale potrebbe portare le assemblee a revisioni regolamentari più favorevoli alla rappresentatività di tutti i gruppi parlamentari, anche i più piccoli, anziché al principio di stretta proporzionalità.

Dal punto di vista del metodo della revisione regolamentare si ricorda che l'esigenza di porre mano alla disciplina dei regolamenti nelle more della approvazione della legge costituzionale emerge fin dal documento dei capigruppo di maggioranza del 7 ottobre 2019, là dove si fa riferimento all'opportunità di «armonizzare il funzionamento delle due Camere» e di «intervenire anche sulla disciplina del procedimento legislativo allo scopo di dare certezza di tempi alle iniziative del Governo e più in generale ai procedimenti parlamentari, coniugando la celerità dell'esame parlamentare con i diritti delle minoranze».

La Giunta per il regolamento alla Camera ha dedicato due sedute alla questione regolamentare, al Senato, invece, non si è ancora discusso del tema<sup>53</sup>.

*dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017; M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, ivi, p. 54 e ss.

<sup>52</sup> G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., pp. 233 e 234, evidenzia che se l'*intentio* del legislatore costituzionale non è quella di innalzare le soglie per l'attivazione di istituti di diritto parlamentare «la strada maestra per risolvere i problemi di coordinamento con la disciplina regolamentare vigente sarebbe senza dubbio rappresentata dalla revisione dei Regolamenti delle Camere».

<sup>53</sup> Come evidenzia L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 133, il Senato si sta ancora misurando con la riforma regolamentare approvata alla fine della scorsa legislatura.

Nella seduta del 3 ottobre 2019 della Giunta per il regolamento il Presidente della Camera ha parlato della necessità di dare avvio ad un'analisi dell'impatto della riforma costituzionale sul regolamento della Camera, con particolare riferimento alla disciplina dei *quorum* indicati con numeri fissi, alla consistenza numerica richiesta per la composizione dei gruppi parlamentari, alla composizione degli organi interni, al numero delle Commissioni permanenti e delle Giunte e alla composizione di Commissioni bicamerali. In tal sede è emersa anche la questione temporale, ossia se nominare i relatori per l'istruttoria prima o dopo l'esito referendario<sup>54</sup>.

Nella seduta del 4 marzo 2020 la Giunta per il regolamento alla Camera, dopo aver ribadito gli argomenti che dovranno essere oggetto dell'istruttoria<sup>55</sup>, individuati nella seduta del 3 ottobre 2019, ha prospettato la creazione di un comitato ristretto, presieduto dal Presidente della Camera, con rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari, deputato allo svolgimento della necessaria attività istruttoria che opererà anche nelle more della consultazione referendaria<sup>56</sup>. L'obiettivo proclamato dal Presidente della Camera in tal sede è quello di «consegnare alla prossima legislatura un pacchetto di riforme regolamentari che adegui il Regolamento al mutato quadro costituzionale».

Non sono, tuttavia, previsti i termini per la conclusione dell'istruttoria, profilo che rischia di pregiudicare il buon esito della revisione.

Considerato che i tempi per porre mano alla riforma regolamentare si prospettano lunghi, è opportuno che l'istruttoria abbia inizio immediatamente in entrambe le Camere, senza attendere lo svolgimento del referendum costituzionale, ed è auspicabile che al termine della legislatura sia disponibile un testo

<sup>54</sup> Cfr. l'intervento dell'On. Baldelli alla seduta della Giunta per il regolamento del 3 ottobre 2019 e gli interventi degli On. Occhiuto e Foti che segnalano l'esigenza di valutare anche le altre riforme costituzionali oggetto del dibattito parlamentare. L'On. Baldelli ha ribadito anche nella seduta del 4 marzo 2020 l'opportunità di avviare un percorso di riforma regolamentare «solo quando si disponga di un quadro ordinamentale complessivo definito, a cominciare proprio dalla certezza dell'esito del referendum», cui aggiunge l'esito delle altre riforme costituzionali in discussione e della legge elettorale, ritenendo, inoltre, opportuno limitarsi nella presente legislatura ad una riforma strettamente consequenziale alla riduzione del numero dei parlamentari, con un'attività di adeguamento prevalentemente numerico. Anche l'On. Foti concorda con la posizione dell'On. Baldelli circa l'opportunità di attendere l'esito referendario.

<sup>55</sup> Il Presidente della Camera in tale seduta ha anche ricordato alcune proposte di modifica del regolamento presentate in questa legislatura e ha aggiunto due specifiche questioni regolamentari che potranno essere affrontate anche "a stralcio": una concernente gli organi interni di tutela giurisdizionale e il vuoto di tutela che si verifica fra la conclusione della legislatura e l'inizio della successiva (fino a quando gli organi suddetti non vengano ricostituiti) e l'altra riguardante l'aggiornamento del sistema di voto segreto in Commissione, in particolare del ricorso alle urne e alle palline bianche e nere.

<sup>56</sup> A favore dell'immediata operatività del comitato si sono espressi, oltre al Presidente della Camera, gli On. Fiano, Macina, Fornaro, Giachetti anche in ragione della natura istruttoria e non deliberativa della funzione del comitato.



di riforma da sottoporre al voto della assemblea, onde evitare disfunzionalità in un Parlamento a ranghi ridotti.

Per quanto attiene al contenuto della futura revisione regolamentare può essere utile prospettare una classificazione delle modifiche necessarie a seconda della “qualità” dell’intervento, distinguendo fra attività “apparentemente” manutentiva, di mero adeguamento aritmetico, interventi che richiedono un ripensamento profondo del trinomio funzionalità-rappresentatività-proporzionalità e modifiche di ampio raggio, non direttamente conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, ma altrettanto opportune in vista di un superamento delle attuali asimmetrie tra i due rami del Parlamento.

### **5. Interventi di revisione “apparentemente minimali”**

Nella prima categoria di interventi necessariamente conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari si possono annoverare quelle modifiche “apparentemente minimali”, ossia interventi specifici di mero adeguamento aritmetico di norme che prevedono numeri assoluti o frazioni.

In questo ambito rientrano quelle disposizioni che prevedono numeri fissi per la composizione di articolazioni o organi interni alle Camere: si pensi alle norme sui Segretari provvisori di Presidenza<sup>57</sup>, sugli Uffici di Presidenza<sup>58</sup>, sulle Giunte per il regolamento di entrambe le Camere<sup>59</sup>, sulla Giunta delle elezioni e delle immunità al Senato<sup>60</sup>, sulla Giunta delle elezioni<sup>61</sup>, sulla Giunta per le autorizzazioni<sup>62</sup> e sul Comitato per la legislazione alla Camera<sup>63</sup> e sulla composizione degli Uffici di Presidenza delle Commissioni permanenti.

Il taglio dei parlamentari è destinato ad incidere sulla composizione di tali organi e nel procedere alla riduzione occorrerà scegliere se seguire il criterio di stretta proporzionalità, con conseguente possibile estromissione di alcune forze politiche di minoranza, o, al contrario, il criterio di maggior rappresentatività che garantirebbe la presenza di tutti i gruppi di minoranza, ma sovrarappresentandoli rispetto alla loro effettiva consistenza numerica<sup>64</sup>. Le considerazioni svolte in ordine all’aumento della selettività del sistema elettorale potrebbero indurre a privilegiare il criterio della maggior rappresentatività, onde evitare di estromettere gruppi minoritari da articolazioni fondamentali per il funzionamento dell’organo parlamentare e cercare, così, di circoscrivere una

<sup>57</sup> Cfr. art. 2 Reg. Cam. e art. 2 Reg. Sen.

<sup>58</sup> Art. 5 Reg. Cam. e art. 5 Reg. Sen.

<sup>59</sup> Art. 16 Reg. Cam. e art. 18 Reg. Sen.

<sup>60</sup> Art. 19 Reg. Sen.

<sup>61</sup> Art. 17 Reg. Cam.

<sup>62</sup> Art. 18 Reg. Cam.

<sup>63</sup> Art. 16 bis Reg. Cam.

<sup>64</sup> Tale profilo è emerso anche nella seduta della Giunta per il regolamento del 3 ottobre 2019, cfr. in particolare con diversità di accenti gli interventi dell’On. Fornaro e Fiano.

delle maggiori critiche alla riforma costituzionale, ovvero il pregiudizio per il principio di rappresentanza.

Nondimeno, si dovrà valutare se la riduzione del numero dei componenti consenta un adeguato svolgimento delle rispettive funzioni, si pensi ad esempio alla composizione dell'Ufficio di Presidenza di ciascuna Commissione permanente alla Camera *ex art. 20 Reg. Cam.*: un Presidente, due Vicepresidenti e due Segretari, numeri che difficilmente potrebbero essere ridotti se non a costo di un pregiudizio per la funzionalità.

La riduzione del numero dei componenti di tali organi non si risolve, quindi, in un'operazione minimale, in una mera riduzione aritmetica, ma dovrà tener conto della *ratio* di ciascuna disposizione, delle esigenze di funzionalità dell'organo e del rischio di estromettere rappresentanti di gruppi di minoranza, dovendo le Camere sciogliere il nodo gordiano della stretta proporzionalità o rappresentatività nell'un senso o nell'altro.

La riforma dei regolamenti potrebbe essere, altresì, l'occasione per rivedere quelle disposizioni che prevedono un numero di senatori più elevato rispetto ai deputati per lo svolgimento di identiche funzioni, come il numero dei Segretari provvisori di Presidenza pari a quattro alla Camera<sup>65</sup> e sei al Senato<sup>66</sup>: si tratta di un'asimmetria "inversa" rispetto alla composizione complessiva dei due rami del Parlamento cui è possibile porre rimedio in sede di revisione regolamentare in un'ottica di maggior efficientamento e funzionalità dell'istituzione parlamentare che, come constatato, è uno degli obiettivi fondamentali perseguiti dalla riforma costituzionale.

Un ambito che apparentemente non richiederebbe adattamenti o, al più, potrebbe consentire interventi minimali concerne quelle disposizioni che prevedono frazioni per l'attivazione di procedure parlamentari.

Anche in questa ipotesi, però, è indispensabile valutare caso per caso se il rapporto frazionario attualmente previsto dai regolamenti sia tale da ridurre l'attivazione di determinate procedure a un numero eccessivamente esiguo di deputati o senatori.

Pensiamo all'art. 144, c. 5 *ter* Reg. Sen. che consente a un quinto dei componenti della 14<sup>a</sup> Commissione, qualora la stessa Commissione abbia riscontrato la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo dell'Unione europea, di richiedere che la questione sia esaminata dall'assemblea. Nel caso di specie la riduzione dei componenti del Senato porterebbe ciascuna Commissione a circa 14 membri, ciò consentirebbe a 2/3 senatori di attivare l'esame dell'aula. Alla Camera, invece, si pensi che le Commissioni permanenti devono trasmettere i progetti di legge al Comitato per la

<sup>65</sup> Art. 2, c. 2 Reg. Cam.

<sup>66</sup> Art. 2, c. 2 Reg. Sen.

legislazione se ne faccia richiesta almeno un quinto dei loro componenti<sup>67</sup>. Il mantenimento del rapporto frazionario in un Parlamento a ranghi ridotti porterebbe il numero minimo di deputati legittimati a richiedere il parere del Comitato per la legislazione a soli 5 membri. L'obiettivo di rivitalizzare la centralità parlamentare, perseguito dai redattori della riforma, mal si concilia con forme di ostruzionismo che *quorum* frazionari particolarmente bassi potrebbero favorire.

In definitiva, è chiaro che interventi che potrebbero apparire minimali, meramente aritmetici, come quelli che riguardano numeri fissi o frazioni previsti dai regolamenti parlamentari, in realtà richiedono ben più di una mera attività manutentiva, essendo necessario valutare la *ratio* di ogni singolo istituto e, nel caso della composizione di articolazioni interne, scegliere se optare per un criterio di stretta proporzionalità o maggior rappresentatività dei gruppi parlamentari.

## 6. Interventi non meramente minimali ma “qualitativi”

Numerose disposizioni regolamentari richiedono un intervento che già *prima facie* non può consistere in una mera riduzione aritmetica: si tratta di interventi “qualitativi” per i quali occorre ripensare a fondo il bilanciamento tra funzionalità-stretta proporzionalità-rappresentatività.

Rientrano in questo ambito, innanzitutto, quelle disposizioni che prevedono *quorum* funzionali, quindi, un certo numero di deputati o senatori per dare impulso a determinati istituti di diritto parlamentare. A titolo esemplificativo, si pensi alla presentazione in aula di una questione pregiudiziale su decreti-legge da parte di 20 deputati o 10 dieci senatori<sup>68</sup>, o agli artt. 56, c. 3 Reg. Sen. e 69 Reg. Cam. che prevedono rispettivamente la possibilità per 8 senatori di richiedere l'inversione della trattazione degli argomenti iscritti nell'ordine del giorno della seduta e la facoltà per 10 deputati di chiedere la dichiarazione d'urgenza di un progetto di legge; o ancora a quelle disposizioni che prevedono la facoltà di proporre la discussione in aula di materie non inserite nell'ordine del giorno a almeno trenta deputati e otto senatori<sup>69</sup>, o, nell'ambito dell'istruttoria legislativa alla Camera, alla facoltà riconosciuta a soli quattro componenti della Commissione in sede referente di richiedere al Governo dati e informazioni<sup>70</sup>.

In tali casi è chiaro che la riduzione del numero dei parlamentari può avere una forte incidenza, innalzando la percentuale di parlamentari necessaria per attivare tali prerogative, pertanto, in sede di revisione regolamentare occorre

<sup>67</sup> Art. 16 bis, c. 4 Reg. Cam.

<sup>68</sup> Art. 96 bis, c. 3 Reg. Cam. e art. 78, c. 3 Reg. Sen.

<sup>69</sup> Art. 27, c. 2 Reg. Cam. e art. 56, c. 4 Reg. Sen.

<sup>70</sup> Art. 79, c. 6 Reg. Cam.

procedere ad un nuovo bilanciamento tra esigenze di funzionalità dell'organo e di rappresentatività delle forze di minoranza, tenendo conto che ridurre eccessivamente *quorum* già bassi (i.e. dieci o otto deputati o senatori)<sup>71</sup> potrebbe portare a forme di ostruzionismo che rallenterebbero i lavori dell'aula.

A titolo esemplificativo, per salvaguardare la funzionalità potrebbe essere mantenuta la quota di quindici senatori prevista per richiedere la votazione di emendamenti che importino nuove spese per i quali la Commissione bilancio abbia espresso parere negativo *ex art. 102 bis* Reg. Sen.

Viceversa, l'esigenza di rappresentatività delle forze di minoranza<sup>72</sup>, già di per sé pregiudicata da un sistema elettorale molto selettivo, potrebbe spingere verso una riduzione dei *quorum* richiesti, ad esempio, alla Camera per proporre di discutere o deliberare in assemblea su materie che non siano all'ordine del giorno<sup>73</sup>, o per presentare subemendamenti agli emendamenti o articoli

<sup>71</sup> A titolo esemplificativo si pensi alla proposta inerente questioni pregiudiziali o sospensive a discussione già iniziata che deve essere sottoscritta da dieci deputati in aula e da tre in Commissione in sede legislativa a norma dell'art. 40, c. 1 Reg. Cam., o alla richiesta di dieci deputati affinché l'assemblea si riunisca in seduta segreta, *ex art. 63, c. 3* Reg. Cam., o, ancora, alla richiesta di dieci deputati affinché sia dichiarata l'urgenza di un progetto di legge a norma dell'art. 69, c. 1 Reg. Cam., o alla presentazione di una mozione da parte di dieci deputati *ex art. 110* Reg. Cam. Al Senato si veda la richiesta di otto senatori affinché l'esame in Commissione redigente sia preceduto da una discussione in assemblea per stabilire i criteri informativi per la formulazione del testo *ex art. 36, c. 2* Reg. Sen., o ancora la richiesta di soli tre e cinque senatori in Commissione deliberante rispettivamente per le votazioni nominali e a scrutinio segreto, *ex art. 41, c. 1* Reg. Sen.; cfr. anche gli artt. 55, c. 7 e 56, c. 4 Reg. Sen. che prevedono rispettivamente la proposta da parte di otto senatori di inserire nel calendario argomenti non compresi nel programma o di discutere o votare argomenti che non siano all'ordine del giorno; o ancora, la proposta di dieci senatori di una questione pregiudiziale in riferimento ad un disegno di legge di conversione *ex art. 78, c. 3* Reg. Sen.; o la facoltà per otto senatori di richiedere l'apertura di un dibattito sulle comunicazioni del Governo a norma dell'art. 105 Reg. Sen., o di ripresentare in assemblea ordini del giorno respinti in Commissione sul disegno di legge di bilancio *ex art. 127* Reg. Sen., o la quota di otto senatori per presentare una mozione *ex art. 157* Reg. Sen.

<sup>72</sup> Si pensi alla disposizione che consente a venti deputati di chiedere la chiusura di una discussione in aula a norma dell'art. 44 Reg. Cam, o a quella disposizione che consente a venti deputati di richiedere la verifica del numero legale per deliberare in assemblea, *ex art. 46, c. 4* Reg. Cam. e a dodici senatori *ex art. 107* Reg. Sen. Cfr. anche l'art. 51, c. 2 Reg. Cam. che consente a venti deputati di richiedere la votazione nominale in assemblea e a trenta deputati di richiedere la votazione per scrutinio segreto; al Senato quindici senatori per richiedere la votazione nominale e venti senatori per lo scrutinio segreto *ex art. 113* Reg. Sen.; o, ancora, l'art. 83, c. 2 Reg. Cam. che consente a venti deputati di richiedere l'ampliamento della discussione sulle linee generali di un progetto di legge. Cfr. anche la quota di venti deputati per presentare una questione pregiudiziale su un disegno di legge di conversione di un decreto-legge *ex art. 96 bis, c. 3* Reg. Cam. Al Senato cfr. la quota di venti senatori per chiedere che sia dichiarata l'urgenza per disegni di legge che riproducano l'identico testo di disegni già approvati dal Senato nella precedente legislatura, *ex art. 81* Reg. Sen., o la medesima quota per formulare proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta delle elezioni e immunità *ex art. 135 bis, c. 7* Reg. Sen. e *ex art. 135 ter* Reg. Sen.

<sup>73</sup> Alla Camera è richiesto il numero di trenta deputati per proporre di discutere o deliberare in assemblea su materie che non siano all'ordine del giorno *ex art. 27, c. 2* Reg. Cam.

aggiuntivi presentati dalla Commissione o dal Governo<sup>74</sup>, o per presentare interpellanze urgenti<sup>75</sup>.

Tra gli interventi “qualitativi” che indubbiamente richiedono un ripensamento profondo dell’attuale assetto regolamentare rientrano anche quelle disposizioni che prevedono un numero minimo di deputati o senatori per la costituzione dei gruppi parlamentari. Attualmente i regolamenti di Camera e Senato prevedono il numero rispettivamente di 20 deputati e 10 senatori per la creazione di gruppi, pari al 3,1% dei membri complessivi di ciascuna Camera. La riduzione del numero dei parlamentari porterebbe a innalzare la quota al 5% in entrambi i rami del Parlamento.

Ne discende che per non pregiudicare i gruppi di minoranza occorre porre mano ai regolamenti e ridurre il numero minimo necessario alla costituzione di un gruppo, ma al contempo tenendo ben presente che un’eccessiva riduzione rischia di aggravare ulteriormente la frammentazione all’interno della compagine politico-parlamentare. Si pensi alla Camera al numero, già basso, di soli tre deputati per costituire una componente politica nel gruppo misto, o al numero di cinque senatori per costituire un gruppo espressione di minoranze linguistiche e tre deputati per costituire una componente politica espressione di minoranze linguistiche<sup>76</sup>: ridurre ulteriormente tali *quorum*, magari ad un unico componente, determinerebbe un’eccessiva parcellizzazione non auspicabile in un Parlamento già politicamente frammentato.

La nuova disciplina dei gruppi parlamentari dovrà tener conto anche del sistema elettorale e del suo funzionamento: si potrebbe, in effetti, pronosticare che l’innalzamento della soglia implicita di sbarramento porterà ad una riduzione del numero complessivo dei gruppi parlamentari, pertanto, un abbassamento del numero minimo per la loro costituzione appare indispensabile onde evitare un’“esplosione” del gruppo misto e una conseguente minor partecipazione delle forze di minoranza nelle attività parlamentari.

Dalla disciplina dei gruppi dipenderà “a cascata” anche la programmazione dei lavori parlamentari (i.e. programma e calendario) che, come noto, è affidata alla Conferenza dei capigruppo<sup>77</sup> insieme alla definizione del tempo complessivamente disponibile per la discussione degli argomenti iscritti in calendario e alla relativa ripartizione tra i gruppi.

<sup>74</sup> Cfr. art. 86, c. 5 Reg. Cam.

<sup>75</sup> Cfr. art. 138 bis Reg. Cam.

<sup>76</sup> Art. 14, c. 5 Reg. Sen. e art. 14, c. 5 Reg. Cam.

<sup>77</sup> Artt. 23, 24 Reg. Cam. e artt. 54, 55 Reg. Sen.

Un altro ambito rispetto al quale la riduzione dei parlamentari andrebbe ad incidere profondamente è la composizione delle Commissioni permanenti che vedrebbero notevolmente diminuire il numero dei propri membri<sup>78</sup>.

Il problema è particolarmente cogente per il Senato dove avremmo 200 senatori, divisi nelle 14 Commissioni permanenti, ognuna formata dall'esiguo numero di 13 o 14 senatori. Considerando che a seguito della riforma regolamentare del 2017 le sedi deliberante e redigente sono divenute al Senato la regola nel procedimento legislativo<sup>79</sup>, si potrebbe ipotizzare che per approvare una legge in sede deliberante basterebbe il voto favorevole di 4 senatori.

Alla Camera la riduzione del numero dei componenti delle Commissioni potrebbe determinare un problema di rappresentatività: considerato che un deputato non può far parte di più di una Commissione *ex art. 19, c. 3 Reg. Cam.*, alcuni gruppi di minoranza potrebbero non essere presenti in tutte le Commissioni, con conseguente aggravio della questione della rappresentanza che costituisce una delle maggiori critiche mosse alla riforma costituzionale.

A tali problematiche si potrebbe ovviare mediante un parziale accorpamento delle attuali 14 Commissioni permanenti presso ciascuna Camera<sup>80</sup>.

Attualmente tali Commissioni hanno competenze fra loro diverse nei due rami del Parlamento che non coincidono con quelle dei Ministeri con portafoglio, fattore che pregiudica anche l'effettività della funzione di indirizzo e controllo nei confronti del Governo<sup>81</sup>.

Un accorpamento delle Commissioni permanenti potrebbe favorire una maggior razionalizzazione nella distribuzione delle competenze, sostanzialmente immutate dal 1987 alla Camera e dal 1988 al Senato e implementare, così, la funzionalità dell'organo parlamentare e, quindi, la sua centralità nella forma di governo che, come constatato, costituisce uno degli obiettivi perseguiti dai redattori della riforma.

Rispetto al criterio per la composizione delle Commissioni, come noto, l'art. 72, c. 3 Cost. prevede che debbano essere «composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari», ma tale criterio dinanzi alla riduzione

<sup>78</sup> L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento*, cit., p. 138 ritiene che «la riduzione del numero dei parlamentari costituisce, dunque, una *scossa tellurica* sul sistema delle Commissioni permanenti».

<sup>79</sup> Cfr. art. 34, c. 1 bis Reg. Sen. Sul punto cfr. E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi*, n. 1/2018, p. 8, secondo il quale tale previsione dovrebbe avere «un effetto in via teorica moltiplicatore della produzione legislativa del Senato», anche se la persistente possibilità di tornare al procedimento ordinario su richiesta del Governo e delle minoranze qualificate potrebbe secondo l'A. aprire «inediti scenari di contrattazione tra maggioranza, Governo e minoranze parlamentari».

<sup>80</sup> In tal senso anche G. CERRINA FERONI, *ult. cit.*, p. 234; S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 238.

<sup>81</sup> Come evidenziato anche da N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12.06.2006; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri*, cit., p. 180.

del numero dei parlamentari può essere interpretato in due modi distinti: secondo il metodo di stretta proporzionalità i gruppi delle minoranze potrebbero non essere presenti in tutte le Commissioni, mentre se interpretato secondo il criterio di maggior rappresentatività le forze di minoranza dovrebbero essere rappresentate in tutte le Commissioni, con conseguente sovra-rappresentanza delle stesse. In questa seconda ipotesi, peraltro, sarebbe inevitabile che singoli parlamentari facessero parte di più Commissioni, con conseguente aggravio di lavoro e rischio concreto per il singolo, in caso di sedute contestuali, di dover scegliere a quale presenziare. D'altra parte, però, il criterio della maggior rappresentatività potrebbe circoscrivere le criticità discendenti dal combinato della riduzione del numero dei parlamentari e del sistema elettorale, con particolare riguardo alla selettività "in entrata" e all'aumento delle distanze tra elettori ed eletti.

Un altro ambito che merita approfondimento concerne le disposizioni sui tempi delle procedure parlamentari: anche in questa ipotesi occorrono interventi che tengano conto caso per caso delle esigenze di garanzia per il singolo parlamentare, della certezza dei tempi e della funzionalità dell'organo parlamentare.

È indubbio che un adattamento dei tempi dovrà essere predisposto, poichè l'attuale assetto è calibrato sulla consistenza numerica delle aule o delle articolazioni interne<sup>82</sup>, ma occorrerà considerare anche il maggior aggravio di lavoro a carico dei singoli parlamentari<sup>83</sup>, soprattutto laddove siano previsti termini già brevi come accade per la sessione di bilancio<sup>84</sup> e per l'esame del disegno di legge europea<sup>85</sup>. Le istanze di celerità delle procedure e di partecipazione consapevole dei singoli parlamentari a ben vedere spingono verso due direzioni opposte: riducendo la consistenza numerica dei parlamentari dovrebbe diminuire il tempo necessario per lo svolgimento di singole attività, ma l'aggravio in termini di lavoro per il singolo parlamentare può portare, invece, a una dilatazione complessiva dei tempi.

<sup>82</sup> Si pensi al termine di due mesi dall'inizio dell'esame in sede referente entro il quale devono essere presentate le relazioni delle Commissioni sui progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'aula *ex art.* 81, c. 1 Reg. Cam. e art. 44 Reg. Sen.

<sup>83</sup> Per tale motivo potrebbe essere troppo breve il termine previsto *ex art.* 79, c. 14 Reg. Cam. secondo il quale la relazione di maggioranza e quelle di minoranza sono distribuite almeno ventiquattro ore prima che si apra la discussione in aula: si potrebbe portare detto termine almeno ai due giorni previsti nel Regolamento del Senato *ex art.* 44, c. 5 Reg. Sen. Potrebbe risultare insufficiente anche la previsione della distribuzione degli stampati degli emendamenti almeno tre ore prima della seduta nella quale saranno discussi gli articoli cui si riferiscono *ex art.* 86, c. 9 Reg. Cam. Analogamente *cfr.* il termine di soli tre giorni per la conclusione dell'esame del documento di programmazione economico-finanziaria *ex art.* 118 bis, c. 2 Reg. Cam.

<sup>84</sup> *Cfr.* artt. 119 e ss. Reg. Cam. e art. 126 Reg. Sen.

<sup>85</sup> *Cfr.* art. 126 ter Reg. Cam. e art. 144 bis Reg. Sen.

Tali spinte inversamente proporzionali potrebbero, quindi, portare ad un'esigua riduzione dei tempi, ditalchè gli obiettivi di celerità ed efficientamento perseguiti dal legislatore costituzionale potrebbero rivelarsi una mera chimera, soprattutto se si considera che un ruolo centrale in questo ambito è affidato alla Conferenza dei capigruppo e, quindi, alla volontà dei gruppi medesimi.

A ciò si aggiunga che termini già brevi previsti negli attuali regolamenti parlamentari difficilmente potrebbero subire un'ulteriore decurtazione: si pensi al termine di trenta giorni entro il quale la Giunta per le autorizzazioni alla Camera deve riferire all'aula sulle misure coercitive riguardanti deputati<sup>86</sup>, o al termine previsto per le Commissioni in sede consultiva e per il Comitato per la legislazione per esprimere il parere su progetti di legge, pari a otto giorni alla Camera<sup>87</sup> e quindici al Senato<sup>88</sup>, o, ancora, al termine di quindici giorni dall'inizio dell'esame in sede referente previsto alla Camera per presentare all'aula le relazioni delle Commissioni sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge<sup>89</sup>, o ai termini previsti per l'esame dei disegni di legge europea e di delegazione europea da entrambi i regolamenti<sup>90</sup>, o, infine, alla durata massima degli interventi in una discussione che non può superare i trenta minuti alla Camera<sup>91</sup> e dieci al Senato<sup>92</sup>.

<sup>86</sup> Art. 18, c. 1 Reg. Cam., o, ancora, si pensi al termine di cinque giorni, previsto dall'art. 18 quater Reg. Cam., entro cui la stessa Giunta deve riferire all'aula sulle richieste di autorizzazione formulate a norma dell'art. 10, c. 1, legge cost. n. 1/1989.

<sup>87</sup> Art. 73, c. 2 Reg. Cam. e per il Comitato per la legislazione cfr. art. 16 bis, c. 3 Reg. Cam. Per i disegni di legge di conversione di decreti-legge il Comitato per la legislazione esprime il parere entro cinque giorni a norma dell'art. 96 bis, c. 1 Reg. Cam.

<sup>88</sup> Art. 39, c. 1 Reg. Sen. Il termine è ridotto a otto giorni per i disegni di legge dichiarati urgenti.

<sup>89</sup> Artt. 81, c. 2 Reg. Cam. e 96 bis, c. 4 Reg. Cam.

<sup>90</sup> Cfr. art. 144 bis Reg. Sen. e 126 ter Reg. Cam.

<sup>91</sup> Art. 39, c. 1 Reg. Cam. Si pensi anche alla facoltà di illustrare la questione pregiudiziale o sospensiva per non più di dieci minuti riconosciuta a uno solo dei proponenti e alla facoltà di intervenire sulla questione, riconosciuta a un deputato per ogni gruppo per non più di cinque minuti, *ex* art. 40, c. 3 Reg. Cam., termine che al Senato è di dieci minuti *ex* art. 93, c. 4 Reg. Sen. Cfr. anche la facoltà riconosciuta ai deputati di parlare per una spiegazione del proprio voto per non più di dieci minuti *ex* art. 50, c. 1 Reg. Cam., o il termine di massimo venti minuti per ciascun intervento dei relatori per la maggioranza e di quelli di minoranza nella discussione generale *ex* art. 83, c.1 Reg. Cam. Cfr. anche i termini brevi previsti per la discussione degli articoli *ex* art. 85 Reg. Cam. e per l'illustrazione di ordini del giorno *ex* art. 88 Reg. Cam. e per la replica dell'interrogante *ex* art. 132, c. 2 Reg. Cam. e art. 149, c. 2 Reg. Cam.

<sup>92</sup> Art. 89 Reg. Sen. Si vedano anche i termini molto brevi per la discussione sugli emendamenti *ex* art. 100, c. 9 Reg. Sen. e il termine di tre minuti per oratore di ciascun gruppo per discutere della proposta di chiusura anticipata della discussione generale *ex* art. 99, c. 3 Reg. Sen.



## 7. Modifiche di ampio raggio non strettamente dipendenti dalla riduzione del numero dei parlamentari

Vi sono, inoltre, interventi di modifica regolamentare che prescindono dalla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, ma che in un'ottica di economia e organicità della revisione regolamentare occorrerà tenere ben presenti: si tratta di modifiche di ampio raggio sulle quali è opportuno che l'attività istruttoria si soffermi.

Basti pensare alla necessità che i regolamenti parlamentari provvedano ad integrare la Commissione sulle questioni regionali con rappresentanti di Regioni e enti locali secondo quanto previsto dall'art. 11, legge cost. n. 3/2001, e a regolare l'esercizio della funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica<sup>93</sup>, prevista dall'art. 5, c. 4, legge cost. n. 1/2012. In un sistema elettorale fortemente selettivo e in cui si riduce drasticamente la capacità di rappresentanza territoriale degli eletti l'integrazione della Commissione sulle questioni regionali costituisce un intervento non più procrastinabile.

Come noto, il regolamento del Senato è stato ampiamente modificato mediante l'approvazione, nella seduta del 20 dicembre 2017, di un testo proposto dalla Giunta per il regolamento con alcuni emendamenti approvati in aula<sup>94</sup>, mentre alla Camera un analogo procedimento di revisione, seppur iniziato, non è stato portato a compimento, pertanto, attualmente permangono molteplici

<sup>93</sup> Sul punto cfr. N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 37.

<sup>94</sup> Sulla riforma del regolamento del Senato cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi*, n. 1/2018, p. 10 e ss. e M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 1 e ss. Sulla riforma del regolamento del Senato e sulla sua incidenza rispetto alla forma di governo e di stato cfr. E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato*, cit., p. 2 e ss. Cfr. anche N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) Regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *St. parl. Pol. Cost.*, n. 197-198/2017, p. 27 che parla di una riforma approvata per molti versi inaspettatamente. Cfr. anche T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, n. 10/2018; M. MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018; G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017; A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2018, p. 7 e ss.; tale riforma è stata definita di «carattere ambivalente» da G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, cit., p. 72, poiché da un lato determina un allineamento tra i regolamenti delle due Camere, ma dall'altro, per i due aspetti di maggior rilievo (i.e. disciplina dei gruppi parlamentari e del procedimento legislativo) stabilisce regole asimmetriche rispetto al regolamento della Camera.

profili di differenziazione organizzativi e procedurali tra i due rami del Parlamento<sup>95</sup>.

La futura revisione regolamentare potrebbe essere l'occasione fondamentale per ridurre le asimmetrie tra Camera e Senato, in primo luogo intervenendo sui presupposti per la costituzione dei gruppi parlamentari, ad oggi divergenti nei due rami del Parlamento<sup>96</sup>: alla Camera il presupposto è essenzialmente numerico, mentre al Senato il dato numerico si unisce al collegamento con un partito che abbia concorso alle elezioni e conseguito eletti<sup>97</sup>. Si considerino, altresì, le disarmonie discendenti dalla disciplina delle componenti politiche del gruppo misto e delle componenti politiche autorizzate prevista alla Camera e il venir meno al Senato dei gruppi in deroga dopo la riforma del 2017 (con l'eccezione del gruppo rappresentativo delle minoranze linguistiche).

La previsione alla Camera di una mera soglia numerica per la costituzione di un gruppo e la possibilità di autorizzare gruppi sotto-soglia, laddove sussistano specifiche condizioni fissate sulla base delle leggi elettorali in vigore fino al 1993, indubbiamente hanno favorito il fenomeno del transfughismo, come ha dimostrato la XVII legislatura<sup>98</sup>. Proprio per supplire alla eccessiva mobilità dei senatori, con la riforma del regolamento del Senato del 2017 è stato introdotto il divieto di istituire nuovi gruppi in corso di legislatura, salvo che costituiscano la risultante dell'unione di gruppi già costituiti o della rottura di coalizioni composte da partiti o movimenti politici che si siano presentati con il proprio simbolo alle elezioni<sup>99</sup>. Si prevede, inoltre, in caso di mutamento di

<sup>95</sup> Per un'ampia rassegna delle asimmetrie tra le due Camere cfr. N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in *Due Camere, un Parlamento*, cit., p. 65 e ss. In precedenza segnalava la necessità di una riscrittura dei regolamenti parlamentari L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione dei regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, LUP, 2009, p. 223 e ss.

<sup>96</sup> In dottrina per un'ampia disamina della disciplina dei gruppi cfr. C. DE CARO, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/1996, p. 351 e ss.; S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 189 e ss.; V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, spec. p. 94 e ss.; F. CAZZOLA, *Migranti di lusso. I parlamentari tra crisi di coscienza e trasformismo*, in S. PASSIGLI (a cura di), *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, Firenze, Passigli, 2015, p. 145 e ss.

<sup>97</sup> Cfr. art. 14 Reg. Sen. Sul punto cfr. N. LUPO, *Funzioni, organizzazione*, cit., p. 23.

<sup>98</sup> Sul fenomeno del transfughismo cfr. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, cit., p. 117 e ss.; M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 31 e ss.; F. FABRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *Federalismi*, n. 8/2015, p. 11 e ss.

<sup>99</sup> Sul punto G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, cit., p. 74, parla di un «eccesso di rigidità» che avrebbe potuto essere

gruppo del singolo senatore, la decadenza dalle cariche di Presidente e membro dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni permanenti e da quelle di Vicepresidente o Segretario d'assemblea<sup>100</sup>: si tratta di misure per così dire "sanzionatorie"<sup>101</sup>, volte a limitare la mobilità dei senatori, suscettibili di non essere applicate soltanto qualora il mutamento di gruppo non sia dipeso dalla volontà del singolo parlamentare.

A questa asimmetria nella disciplina dei gruppi fra i due rami del Parlamento si potrebbe porre mano in sede di revisione regolamentare, recependo le novità introdotte nel 2017 anche nel regolamento della Camera, o quantomeno introducendo un requisito politico-elettorale per i gruppi che alla Camera si formino in corso di legislatura, onde evitare un'eccessiva frammentazione che acuirebbe ancor più i problemi di rappresentatività e di allontanamento degli eletti dalla base elettorale segnalati in precedenza.

Anche l'assegnazione di regola dei progetti di legge in sede deliberante o redigente al Senato<sup>102</sup> rappresenta una consistente disarmonia nel procedimento legislativo rispetto a quanto previsto dal regolamento della Camera, disarmonia alla quale è opportuno porre mano in sede di revisione.

Dovrebbero, inoltre, essere riportate a coerenza le diverse modalità di elezione dei Presidenti dei due rami del Parlamento e dei Presidenti delle Commissioni<sup>103</sup>, così come le parziali differenze nella cessazione dalle cariche di

temperato dalla possibilità di costituire gruppi in corso di legislatura formati da un numero di senatori più elevato rispetto a quello ordinariamente richiesto.

<sup>100</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 129.

<sup>101</sup> Secondo G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato*, cit., tali misure determinerebbero un irrigidimento dello scenario parlamentare. Sostiene che tali misure consentano di rispecchiare «in maniera più fedele possibile le risultanze delle elezioni, ed eliminando gli incentivi alla frammentazione e alla mobilità fin qui esistenti», senza violare il divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost. N. LUPO, *Funzioni, organizzazione*, cit., p. 24. Ritene che tali misure volte a combattere il transfughismo costituiscano il «punto di massima incidenza delle opzioni organizzative espressione dell'autonomia regolamentare del Senato sulla forma di governo e di stato» E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato*, cit., p. 10, secondo il quale da tali disposizioni discende un rischio di cristallizzazione della rappresentanza politica in Parlamento e non una lesione del divieto di mandato imperativo. Ha espresso, invece, note di criticità in ordine alla compatibilità con l'art. 67 Cost. del divieto di formare nuovi gruppi in corso di legislatura M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, cit., p. 11.

<sup>102</sup> Salva ovviamente la facoltà del Governo, di 1/5 dei componenti della Commissione o di 1/10 dei membri dell'assemblea di richiamare alla sede referente l'esame della proposta di legge. In caso di richiamo alla sede referente, per evitare un uso ostruzionistico di tale prerogativa, con la riforma del 2017, il regolamento del Senato prevede, altresì, la fissazione da parte della Conferenza dei capigruppo di un termine per la conclusione dell'esame in Commissione ex art. 35, c. 2 Reg. Sen. Sulla "resa" di questa previsione cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, cit., p. 76, che parla di risultati «ambivalenti».

<sup>103</sup> Artt. 4 e 27 Reg. Sen. e artt. 4 e 20 Reg. Cam.

Vicepresidenti e Segretari dell'Ufficio di Presidenza<sup>104</sup> e le diverse previsioni concernenti la pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna dei gruppi parlamentari<sup>105</sup> e alla loro gestione economico-finanziaria<sup>106</sup>. Diverse asimmetrie tra i due rami del Parlamento permangono anche nella procedura di elezione di organi collegiali<sup>107</sup>, nella procedura di esame degli atti normativi dell'Unione europea e del Governo concernenti il diritto unionale<sup>108</sup>, nel numero legale in Commissione e nella sua verifica<sup>109</sup>, nello svolgimento di indagini conoscitive<sup>110</sup>, nella approvazione del programma e del calendario dei lavori<sup>111</sup>,

<sup>104</sup> Cfr. rispettivamente art. 13 Reg. Sen. e art. 5 e ss. Reg. Cam. Analoghe considerazioni valgono per la decadenza dei componenti dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni al Senato nel caso in cui entrino a far parte di un gruppo diverso da quello al quale appartenevano al tempo della elezione, cfr. art. 27, c. 3 bis Reg. Sen. che non trova una disposizione omologa nel Regolamento della Camera.

<sup>105</sup> Cfr. art. 15, c. 3 quater Reg. Sen. e art. 15, c. 2 quater Reg. Cam.

<sup>106</sup> Cfr. art. 16 bis, c. 4 Reg. Senato che non ha un'omologa disposizione nel Regolamento della Camera.

<sup>107</sup> Cfr. art. 25 Reg. Sen. e art. 56 Reg. Cam.

<sup>108</sup> Art. 144 Reg. Sen. e artt. 126 e 127 Reg. Cam.

<sup>109</sup> Art. 30 Reg. Sen. e art. 46 Reg. Cam.

<sup>110</sup> Cfr. artt. 48 Reg. Sen. e 144 e ss. Reg. Cam.

<sup>111</sup> Artt. 53, 54, 55 Reg. Sen. e artt. 23 e 24 Reg. Cam. A tali ipotesi si aggiungono numerose altre disposizioni divergenti nei regolamenti di Camera e Senato, a titolo esemplificativo cfr. il diverso termine di interdizione dai lavori parlamentari previsto in caso di censura agli artt. 67, c. 3 Reg. Sen. e 60, c. 3 Reg. Cam. e il diverso *quorum* previsto per chiedere la dichiarazione d'urgenza di un disegno di legge *ex art.* 77 Reg. Sen. e art. 69 Reg. Cam. Si pensi anche alle diverse procedure previste per i disegni di legge già approvati nella precedente legislatura *ex artt.* 81 Reg. Sen. e 107 Reg. Cam., o alla facoltà riconosciuta solo nel Regolamento del Senato ad un senatore che sia accusato di fatti che ledano la sua onorabilità di chiedere al Presidente la nomina di una Commissione di indagine *ex art.* 88 Reg. Sen. Si pensi anche ai diversi termini previsti per la discussione sugli emendamenti a norma degli artt. 100 Reg. Sen. e 85 Reg. Cam. e alla diversa procedura prevista per le correzioni di forma dagli artt. 103 Reg. Sen. e 90 Reg. Cam., nonché al diverso ambito di applicazione del voto segreto a richiesta. Si vedano anche le parziali differenze nel potere di stralcio dei Presidenti di assemblea nell'ambito della legge di bilancio e finanziaria *ex artt.* 126, c. 3 Reg. Sen. e 120 Reg. Cam. Cfr. anche le differenze nel divieto di svolgimento di altre attività da parte di Commissioni e assemblea durante la sessione di bilancio previste dall'art. 126, c. 12 Reg. Sen. e art. 119, c. 4 Reg. Cam. e la diversa procedura di esame delle relazioni della Corte dei Conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato prevista dagli artt. 131 Reg. Sen. e 149 Reg. Cam. Cfr. anche le differenze inerenti ai soggetti che possono richiedere elementi informativi alla Corte dei Conti *ex art.* 133 Reg. Sen. e art. 148 Reg. Cam. e alla facoltà di richiedere informazioni alle Commissioni di vigilanza *ex art.* 134 Reg. Sen. che non ha una disposizione omologa nel Regolamento della Camera. Parziali differenze sono previste anche nella procedura di esame delle domande di autorizzazione ai sensi dell'art. 68 Cost. rispettivamente *ex art.* 135 Reg. Sen. e art. 18 Reg. Cam. e alcune differenze sono previste anche nella procedura di votazione per l'autorizzazione a procedere per i reati di cui all'art. 96 Cost. e all'art. 10, legge cost. n. 1/1989 *ex art.* 135 bis Reg. Sen. e artt. 18 ter e 18 quater Reg. Cam. Cfr. anche la diversa disciplina prevista in caso di mancato adeguamento della Commissione competente per materia al parere negativo della Commissione bilancio, in particolare artt. 102 bis, c. 2 Reg. Sen. e 85, c. 1 bis Reg. Cam. Cfr. anche le parziali difformità in ordine al seguito delle sentenze della Corte costituzionale *ex art.* 139 Reg. Sen. e 108 Reg. Cam. e allo svolgimento delle interrogazioni orali in aula *ex artt.* 148 Reg. Sen. e 129 e ss. Reg. Cam., nonché delle interrogazioni con carattere d'urgenza *ex artt.* 151 Reg. Sen. e 135 Reg. Cam., delle interrogazioni a risposta immediata *ex artt.* 151 bis Reg. Sen. e 135 bis e 135 ter Reg. Cam., delle interrogazioni orali

nel ruolo del Presidente di assemblea in sede di programmazione dei lavori, nel procedimento di conversione di decreti-legge sia per i tempi sia per il regime degli emendamenti, nello svolgimento delle dichiarazioni di voto<sup>112</sup>, nei diversi termini previsti nei due rami del Parlamento per l'approvazione della relazione generale sul disegno di legge di bilancio da parte della Commissione bilancio<sup>113</sup>, nonché nella procedura relativa all'apposizione della questione di fiducia e nei rispettivi limiti<sup>114</sup>.

In una prospettiva di revisione regolamentare ad ampio raggio potrebbe essere estesa anche alla Camera la peculiare disciplina prevista al Senato per l'esame in tempi garantiti dei disegni di legge di iniziativa popolare e per quelli presentati dai Consigli regionali<sup>115</sup>, nonché la disciplina degli effetti della dichiarazione d'urgenza *ex art. 77 Reg. Sen.*, le norme relative alla relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri previste dall'*art. 76 bis Reg. Sen.* e le disposizioni relative ai disegni di legge fatti propri da un gruppo parlamentare<sup>116</sup>. In particolare, l'esame in tempi certi dei disegni di legge di iniziativa popolare e regionale potrebbe rispondere all'obiettivo di efficientamento del procedimento legislativo perseguito con la riforma e, nondimeno, ridurre quelle criticità emerse nel dibattito dottrinario in punto di rappresentanza dell'organo parlamentare a ranghi ridotti anche con riferimento alla sfera territoriale.

Infine, sarebbe opportuno riconsiderare i tempi esigui previsti per l'attività di indirizzo e controllo di entrambe le Camere, ampliando ad esempio i minuti a disposizione dell'interrogante per illustrare l'interrogazione a risposta immediata e per la replica<sup>117</sup>, o i termini previsti per la replica nell'interrogazione ordinaria<sup>118</sup>. Nella funzione di indirizzo e controllo parlamentare il ruolo delle

in Commissione *ex art. 152 Reg. Sen. e art. 133 Reg. Cam.*, delle interpellanze *ex art. 156 Reg. Sen. e art. 138 Reg. Cam.* e delle interpellanze urgenti *ex art. 156 bis Reg. Sen. e art. 138 bis Reg. Cam.*, della presentazione di mozioni *ex art. 157 e ss. Reg. Sen. e art. 110 e ss. Reg. Cam.* Parziali differenze si riscontrano anche nella proposta di inchiesta parlamentare per la quale la disciplina prevista dall'*art. 162 Reg. Sen.* è più dettagliata rispetto alla previsione dell'*art. 141 Reg. Cam.* e nella procedura di esame del progetto di bilancio e del conto consuntivo delle Camere che risulta più analitica nell'*art. 165 Reg. Sen.* rispetto all'*art. 66 Reg. Cam.* Si vedano anche le differenze nella procedura di revisione dei regolamenti *ex artt. 167 Reg. Sen. e 16 Reg. Cam.* Si ricorda anche la soppressione delle norme regolamentari che regolavano i rapporti del Senato con il CNEL a seguito della riforma del 2017, su cui cfr. criticamente E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato*, cit., p. 6 e M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e trasformazioni dell'assetto politico-parlamentare*, in *Federalismi*, n. 1/2018, par. 2. I rapporti della Camera con il CNEL continuano, invece, ad essere regolati *ex art. 146 Reg. Cam.*

<sup>112</sup> Artt. 109 Reg. Sen. e 50 Reg. Cam.

<sup>113</sup> Cfr. art. 126, c. 8 Reg. Sen. e art. 120, c. 6 Reg. Cam.

<sup>114</sup> Cfr. art. 161 Reg. Sen. e la disciplina più dettagliata prevista all'*art. 116 Reg. Cam.*

<sup>115</sup> Art. 74 Reg. Sen.

<sup>116</sup> Art. 79 Reg. Sen.

<sup>117</sup> Artt. 135 bis, c. 4 e 135 ter, c. 4 Reg. Cam. e art. 151 bis Reg. Sen.

<sup>118</sup> Cfr. artt. 132 Reg. Cam. e 149 Reg. Sen.

minoranze è fondamentale, pertanto, garantire tempi adeguati per le relative attività può rivitalizzare la dialettica maggioranza-opposizione e, quindi, la centralità del Parlamento nella forma di governo e rinsaldare anche il tratto “discendente” della rappresentanza che, come noto, è in crisi ormai da tempo.

### 8. Sulla eventuale inerzia delle Camere dinanzi alla riforma costituzionale

Ricostruito il quadro delle modifiche strettamente dipendenti dalla riforma costituzionale e degli interventi ad ampio raggio, non è possibile sottacere l'eventualità che le Camere non intervengano sui rispettivi regolamenti o, il caso ancora più grave, che uno solo dei due rami del Parlamento provveda alla revisione, con conseguente aggravio delle asimmetrie fra Camera e Senato.

L'inerzia delle assemblee è un'ipotesi più che probabile, soprattutto se si considerano la complessità del procedimento di revisione e il fatto che una parte delle forze politiche sarà contraria alla modifica dei *quorum* attualmente richiesti per l'attivazione di procedure o per la composizione di organi interni. La rimodulazione al ribasso di tali soglie può avere importanti ripercussioni sugli equilibri fra i gruppi e non è peregrina l'ipotesi di un'attività di ostruzionismo da parte di quelle forze politiche che risulterebbero penalizzate da una riduzione dei *quorum* attualmente previsti<sup>119</sup>.

L'inerzia delle assemblee potrebbe, quindi, essere il frutto di una scelta ben ponderata, destinata a produrre una forte discontinuità rispetto al sistema attualmente vigente.

In caso di mancata revisione regolamentare, infatti, gli effetti di molte disposizioni potrebbero cambiare notevolmente rispetto all'attuale assetto<sup>120</sup>. Si pensi al numero minimo di deputati e senatori previsto per la costituzione di gruppi parlamentari: il mantenimento delle attuali soglie potrebbe portare ad implementare notevolmente il gruppo misto quale sede residuale nella quale rientrerebbero tutti coloro che non riuscissero a raggiungere le suddette soglie, con conseguenti problemi di partecipazione e rappresentanza per le forze politiche minoritarie, già penalizzate da un sistema elettorale molto selettivo.

Analoghe considerazioni valgono per quelle disposizioni che già oggi prevedono un elevato *quorum* per l'esercizio di determinate prerogative parlamentari, come la facoltà per almeno trenta deputati di proporre la discussione in aula di materie non inserite nell'ordine del giorno, o la quota prevista alla Camera per presentare subemendamenti agli emendamenti o articoli aggiuntivi

<sup>119</sup> G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 8 dubita della capacità delle Camere di intervenire tempestivamente sui regolamenti parlamentari.

<sup>120</sup> C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri*, cit., p. 183 parla di un'«inerzia riformatrice»; L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 141 parla di una «ri-forma per “inerzia”».

presentati dalla Commissione o dal Governo<sup>121</sup>, o per presentare interpellanze urgenti<sup>122</sup>; al Senato si pensi alla quota di venti senatori prevista per chiedere lo scrutinio segreto *ex art.* 113, Reg. Sen., o per richiedere la dichiarazione d'urgenza di disegni di legge che riproducano l'identico testo di disegni già approvati dal Senato nella precedente legislatura, *ex art.* 81, Reg. Sen., o per formulare proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta delle elezioni e delle immunità *ex artt.* 135 bis, c. 7 e 135 ter, c. 2 Reg. Sen. Il mantenimento di elevati *quorum* funzionali dinanzi ad una riduzione del numero dei parlamentari rischierebbe di limitare la partecipazione dei gruppi di minoranza, circostanza che colliderebbe con l'intento proclamato dai redattori della riforma di rivitalizzare la rappresentanza.

La storia dell'istituzione parlamentare induce, tuttavia, a ritenere che in caso di inerzia delle assemblee si svilupperanno prassi e convenzioni volte a consentire il funzionamento delle Camere a regolamenti invariati.

Se le norme regolamentari pregiudicassero il buon andamento delle attività parlamentari, il Presidente e la Giunta per il regolamento di ciascuna Camera potrebbero prospettare misure sperimentali anche di disapplicazione<sup>123</sup> o interpretative volte a superare i profili di disfunzionalità.

Del resto, si registra da tempo un consistente aumento delle interpretazioni regolamentari dei Presidenti di assemblea, i quali sempre più spesso hanno emarginato la stessa Giunta per il regolamento e preferito coinvolgere la Conferenza dei Capigruppo presso la quale, peraltro, le forme di pubblicità dei lavori sono pressoché inesistenti<sup>124</sup>. Ne è derivato un consistente aumento del peso e una sovraesposizione dei Presidenti di assemblea, chiamati a sciogliere questioni regolamentari nodali all'interno delle rispettive Camere<sup>125</sup>. A tale

<sup>121</sup> Cfr. art. 86, c. 5 Reg. Cam.

<sup>122</sup> Cfr. art. 138 bis Reg. Cam.

<sup>123</sup> Similmente a quanto accaduto per la durata di sei mesi prevista nel regolamento della Camera per il mandato del Presidente del Comitato per la legislazione il quale è stato prorogato a dieci mesi in via sperimentale con una delibera della Giunta per il regolamento che ha disapplicato la norma regolamentare per esigenze di buon funzionamento dell'organo.

<sup>124</sup> Segnala questo aspetto anche N. LUPO, *Funzioni, organizzazione*, cit., pp. 9 e 10 il quale parla di una vera e propria «patologia». Su questa tendenza a sostituire la Giunta per il regolamento con la Conferenza dei capigruppo cfr. anche E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUP, 2006, p. 11 e ss., spec. 27; N. LUPO, *I poteri di "giudice" e di "integratore" del diritto parlamentare*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-13*, Napoli, Jovene, 2013, p. 183 e ss., spec. 211 e L. BARTOLUCCI, *Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 281 e ss.

<sup>125</sup> Per un approfondimento sul ruolo dei Presidenti di assemblea e sulla sua evoluzione cfr. V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit.; E.

tendenza si aggiunge l'altrettanto preoccupante rischio che in caso di inerzia sia perpetrato il ricorso a precedenti ben lontani dal testo dei regolamenti, come accaduto per le autorizzazioni dei gruppi in deroga, per le componenti politiche del gruppo misto, per la verifica del numero legale alla Camera e per le questioni di fiducia su maxi-emendamenti<sup>126</sup>.

In definitiva, in assenza di un adeguamento regolamentare il ricorso a procedure “sperimentali”<sup>127</sup> o a interpretazioni lontane dalla lettera dei regolamenti potrebbe eludere la garanzia prevista *ex art.* 64 Cost.

### 9. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto osservato risulta necessario un intervento tempestivo di revisione dei regolamenti parlamentari a seguito dell'esito positivo del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari, a maggior ragione mancando nella legge costituzionale una disposizione transitoria sulla disciplina regolamentare.

Dal punto di vista metodologico occorre intervenire direttamente sui regolamenti parlamentari, evitare quelle soluzioni “sperimentali” poste in essere a seguito della riforma del Titolo V e del Trattato di Lisbona e cercare di ridurre le asimmetrie organizzative e procedurali tra Camera e Senato mediante modifiche coordinate fin dal momento della attività istruttoria, nel solco di un'omogeneizzazione delle disposizioni regolamentari, soprattutto nell'ambito del procedimento legislativo e del rapporto fiduciario.

GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014.

<sup>126</sup> Sul punto cfr. N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013; D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2007, p. 533 e ss.

<sup>127</sup> Tra le procedure sperimentali si ricorda che le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato esprimono “in via sperimentale” il proprio parere in ordine al rispetto del riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni, sulla base di pareri delle rispettive Giunte per il regolamento del 16 ottobre 2001 alla Camera e del 23 ottobre 2001 al Senato. Del pari, il controllo sul principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi europei è stato disciplinato alla Camera da un parere della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009, poi precisato da un ulteriore parere del 14 luglio 2010, mentre al Senato, dopo una prima soluzione sperimentale, il procedimento è stato disciplinato dalla riforma regolamentare del 2017, cfr. sul punto C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri*, cit., p. 186; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2009, p. 1119 e ss., e ID., *European Affairs within the Chamber of Deputies*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Bloomsbury, 2017, p. 99 e ss. Si pensi anche alle procedure per l'istituzione dell'ufficio parlamentare di bilancio o alla durata della Presidenza del Comitato per la legislazione. Sulle procedure sperimentali cfr., criticamente, R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, FrancoAngeli, 2015, p. 82 e ss.



In questa ottica occorre recuperare quella lettura che vede nella Camera e nel Senato due articolazioni di un unico organo costituzionale, il Parlamento<sup>128</sup>, riducendo, così, le asimmetrie non necessarie nei rispettivi regolamenti.

Lo stesso monito della Corte costituzionale contenuto nella sentenza n. 35/2017 sembra spingere in questa direzione, là dove si afferma che l'«esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee». Il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare potrebbe, in effetti, essere pregiudicato non soltanto da sistemi elettorali divergenti, ma anche da regole parlamentari disomogenee che limitano la funzionalità e l'efficienza dell'organo nel suo complesso e rischiano di falsare la stessa dialettica maggioranza-opposizione nei due rami del Parlamento.

Come si è cercato di dimostrare, inoltre, dal punto di vista contenutistico, la riduzione del numero dei parlamentari rende necessaria una riforma organica dei regolamenti: occorre ripensare complessivamente l'attuale assetto organizzativo e il funzionamento delle Camere, non essendo sufficiente la mera "manutenzione" regolamentare, ossia la riduzione proporzionale dei *quorum* previsti secondo un adeguamento aritmetico. Anche quelle modifiche "apparentemente minimali" concernenti numeri fissi nella composizione di organi o frazioni, in realtà, richiedono un ripensamento profondo delle istanze di funzionalità, rappresentatività e proporzionalità.

Questo approccio strutturale alla riforma sembra, però, ancora lontano dall'orientamento espresso dalla Giunta per il regolamento della Camera nelle sedute dell'ottobre 2019 e del marzo 2020.

In caso di inerzia o di eventuale modifica minimale è, inoltre, concreto il pericolo che si proceda in via di prassi a disapplicare sistematicamente disposizioni regolamentari ritenute "disfunzionali", con conseguente elusione delle garanzie previste ex art. 64 Cost. e rischio di acuire le asimmetrie tra i due rami del Parlamento.

<sup>128</sup> Sul punto si veda per tutti A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, spec. p. 111 e ss., il quale afferma che il Parlamento è «un organo unico a struttura complessa». In tal senso cfr. anche J. LUTHER, *Il contributo di Leopoldo Elia al bicameralismo*, in M. DOGLIANI (a cura di), *La lezione di Leopoldo Elia*, Napoli, ESI, 2011, p. 231 e ss. *Contra* ritiene che le due Camere siano organi «del tutto indipendenti fra loro» M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento: a) principi generali e funzioni*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 757 e ss.

Dinanzi alla riduzione del numero dei parlamentari una riforma organica dei regolamenti è, dunque, indispensabile e non procrastinabile se si vuol riportare il Parlamento al centro della forma di governo e conseguire una riqualificazione dell'istituzione parlamentare nel suo complesso.