

8 SETTEMBRE 2021

Un Parlamento «dimezzato» o
«rampante»? Brevi note sulle riforme
conseguenti alla riduzione del numero
dei parlamentari

di Demetrio Scopelliti

Borsista del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari Silvano Tosi



Un Parlamento «dimezzato» o «rampante»? Brevi note sulle riforme conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*

di Demetrio Scopelliti

Borsista del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari Silvano Tosi

Abstract [It]: Questo contributo intende analizzare le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari giunte all'indomani dell'approvazione della l. cost. 1/2020 che ha ridotto il numero dei parlamentari. In particolare, si intende conoscere se tali proposte vadano nella direzione di una riforma organica dei regolamenti o se, al contrario, si tratti di un mero adeguamento numerico. Inoltre, si vuole comprendere quali riforme costituzionali si rendano necessarie in seguito al ridimensionamento delle Camere.

Abstract [En]: This paper aims to expose the consequences of the reduction of the Italian Parliament members on the organizations of the two Chambers. Especially, the most relevant proposals of parliamentary rules reviews will be analyzed. Furthermore, we will take into consideration the most important proposals of constitutional review, following the reduction of the parliamentarians.

Parole chiave: Parlamento, regolamenti, riduzione del numero dei parlamentari, riforme, Covid-19

Keywords: Parliament, parliamentary rules, reduction of the number of parliamentarians, reforms, Covid-19

Sommario. 1. Lo stato dell'arte delle proposte di riforma dei regolamenti. 2. Le tre opzioni. 3. Le nuove frontiere della pandemia da Covid-19. 4. Le collaterali riforme costituzionali. 5. Conclusioni.

1. Lo stato dell'arte delle proposte di riforma dei regolamenti

A quasi un anno dal referendum che ha approvato la l. cost. 1/2020 in materia di riduzione del numero dei parlamentari, ci troviamo a fare il bilancio delle conseguenze pratiche di una riforma il cui giudizio viene, necessariamente, posposto dalla dottrina alle capacità che il Parlamento avrebbe saputo dimostrare di sfruttare le ricadute positive di un simile ridimensionamento dei suoi due rami.

Pur con tempi e modalità e diversi, le Giunte per il regolamento di Camera e Senato hanno iniziato l'esame delle misure necessarie all'adeguamento dei regolamenti alla riduzione del numero dei parlamentari.

La Camera, già da ottobre 2019¹, aveva provveduto ad avviare un dibattito sulle conseguenze della riforma sull'organizzazione delle Camere e, da marzo 2020, aveva optato per istituire un comitato ristretto in seno alla Giunta per il regolamento. Proprio in quest'ultima sede, serpeggiava, per come si evince dai resoconti,

* Articolo sottoposto a referendum.

¹ Si veda CAMERA DEI DEPUTATI, resoconto sommario della Giunta per il regolamento del 3 ottobre 2019, p. 3 e ss.

un deciso ottimismo circa l'opportunità che si apriva, in relazione ad una riforma organica e non solo puntuale dei regolamenti².

Presso il Senato, il dibattito ha avuto inizio in tempi di molto più lunghi. In questa sede, l'atteggiamento tenuto è stato più cauto e ha condotto all'apertura di un dibattito a riguardo solo a partire da settembre 2020, a referendum conclusosi con esito positivo³: anche in questa sede, la Presidente del Senato ha sollecitato l'istituzione di un comitato ristretto, composto da un rappresentante per ciascun gruppo politico, con lo scopo di elaborare una proposta di modifica regolamentare.

Con riguardo allo stato dei lavori dei comitati ristretti, non ci sono molte notizie, poiché non sottoposti a rendicontazione. Dalle ultime riunioni della Giunta per il regolamento della Camera, era emerso che il comitato ristretto avrebbe dovuto riferire sull'elaborazione di una proposta di riforma del regolamento entro maggio, ma, a tutt'oggi, nessuna proposta è pervenuta in tal senso⁴.

Tuttavia, sembra che il tentativo di elaborare una proposta unitaria di riforma, condivisa da tutti i gruppi politici, stia scontando, inevitabilmente, le criticità della concitata fase politica che il nostro Parlamento sta vivendo. Infatti, dall'inizio del 2021 sono state presentate più proposte di riforma dei regolamenti: due al Senato, una alla Camera.

La prima proposta di modifica, presentata dal sen. Calderoli il 21 gennaio 2021, sembra essere una riforma che si inquadra nell'ottica di una mera manutenzione dei regolamenti, necessaria in seguito alla riforma costituzionale.

Infatti, si legge che, principalmente, la riduzione del numero dei parlamentari ha impattato su: strumenti procedurali per la cui attivazione sono necessari determinati *quorum*; soglie minime previste per la costituzione dei gruppi; numero dei componenti delle commissioni permanenti.

Anche alla luce della recente riforma regolamentare approvata dal Senato nel 2017, che avrebbe consentito di apportare ai lavori parlamentari una maggiore efficacia, questa proposta di modifica si pone il solo obiettivo di adeguare i regolamenti alle nuove dimensioni, di modo da assicurare «l'immediata funzionalità del Senato nella prossima legislatura»⁵.

La proposta interviene, così, in modo *chirurgico* sul regolamento, riducendo i *quorum* di circa il 30%. Nello specifico, la soglia numerica minima per la costituzione di un gruppo politico passa da 10 a 7 senatori, in dissonanza con le proposte di parte della dottrina che suggerivano di mantenere la soglia inalterata. Ancora, le commissioni permanenti vengono accorpate e ridotte, passando da 14 a 10: vengono accorpate

² Gli aggiornamenti, sempre puntuali, sullo stato delle riforme, sono ripresi da *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, a cura di F. FABRIZI, G. PICCIRILLI, in *Federalismi.it*.

³ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, resoconto sommario della Giunta per il regolamento del 23 settembre 2020.

⁴ Si veda CAMERA DEI DEPUTATI, resoconto sommario della Giunta per il regolamento del 10 marzo 2021.

⁵ SENATO DELLA REPUBBLICA, doc. II n. 6, XVIII Legislatura.

le commissioni difesa con affari esteri ed emigrazione; lavoro, previdenza sociale con igiene, sanità; agricoltura e produzione alimentare con industria, commercio e turismo; economia e finanze con bilancio. Sempre dalle opposizioni, ma presso la Camera dei deputati, proviene una proposta di riforma dei regolamenti a firma degli on. Baldelli, Iezzi, Di Maio, Occhiuto. Tale proposta, come si evince dalla relazione di accompagnamento, non sembra mirata a sostituirsi al lavoro del comitato ristretto all'uopo nominato, ma, al contrario, si pone quale eventuale soluzione residuale: essa ha il dichiarato intento di adeguare alle nuove dimensioni della Camera tutti quei *quorum* la cui attivazione diverrebbe eccessivamente gravosa a regolamenti invariati⁶.

La proposta interviene poi sulle soglie numeriche previste dall'art. 14 per la costituzione dei gruppi, portandole da 20 a 13; un simile rimaneggiamento viene poi previsto con riguardo alle soglie relative alla costituzione di componenti politiche in seno al gruppo misto, che passano da 10 a 6.

Non è oggetto di modifica, invece, la norma relativa alle componenti del gruppo misto rappresentative di minoranze linguistiche, che già prevede una soglia di per sé ridotta, allo scopo di evitare la costituzione di componenti pulviscolari.

Ugualmente, non si interviene sulla composizione e sulle competenze delle commissioni permanenti, sul presupposto che ben potrebbero le commissioni operare a ranghi ridotti e che, comunque, una simile decisione dovrebbe passare per la Giunta per il regolamento. Allo stesso modo, non viene modificata la composizione degli altri organi della Camera, come il Consiglio di Presidenza, le giunte e il Comitato per la Legislazione⁷.

Sembra che la proposta avanzata abbia il solo fine di collocarsi quale opzione residuale nell'ipotesi in cui non venisse raggiunto un accordo su una più ampia modifica dei regolamenti: viene definita, infatti, una riforma *neutra*, su cui la convergenza delle diverse forze politiche è auspicata, di modo da garantire che, nella prossima legislatura, il Parlamento possa funzionare correttamente a prescindere da una riforma organica dei regolamenti.

Una più ampia proposta di riforma è stata invece presentata dal sen. Zanda, che ha lo scopo non solo di adattare il regolamento alla riduzione del numero dei parlamentari ma anche di contrastare il continuo indebolimento a cui il Parlamento va incontro⁸.

⁶ Per un'analisi più approfondita della proposta A.C. doc. II n. 19 si rimanda a G. SANTINI, *La proposta di modificazione al regolamento della Camera dei deputati doc. II n. 19: un adeguamento dei quorum "politicamente neutro"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021.

⁷ Si veda CAMERA DEI DEPUTATI, doc. II n. 19, XVIII Legislatura.

⁸ Per un'analisi più compiuta della proposta A. S. doc. II n. 7, si veda M. CECILI, *Il Senato dopo il taglio dei parlamentari: la proposta Zanda, tra meri aggiustamenti e innovazioni rilevanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021.

Tale riforma, che seguirebbe di pochi anni la riforma organica del 2017, non si limiterebbe ad intervenire chirurgicamente sui *quorum* ma sfrutterebbe quella «*finestra d'opportunità*»⁹ che la riduzione dei parlamentari avrebbe rappresentato.

La proposta di modifica sembra seguire tre direttrici: il metodo della programmazione dei lavori; l'adeguamento del ruolo del Presidente di Assemblea agli sviluppi del parlamentarismo; il rilancio dell'*iter legislativo* secondo il modello costituzionale; la valorizzazione delle commissioni, in particolare della funzione di controllo.

Non solo si modificano i *quorum*, ma la proposta interviene su nodi irrisolti da anni e su farraginosità del sistema bicamerale con soluzioni caldegiate da tempo. È, ad esempio, prevista l'introduzione del voto a data certa, per rimediare alle distorsioni del procedimento legislativo e ridurre il ricorso alla decretazione d'urgenza¹⁰.

Parallelamente al Comitato per la Legislazione costituito presso la Camera dei deputati, viene promossa l'istituzione di un Comitato per la normazione, composto da 8 membri nominati dal Presidente del Senato.

La proposta Zanda interviene poi sul numero delle commissioni permanenti, che, anche in tale proposta passano da 14 a 10: ad esempio, viene accorpata la commissione Politiche dell'UE con la commissione Esteri¹¹.

Desti interesse il nuovo comma VIII dell'art. 100, che introduce un formidabile strumento di contrasto alla prassi dei maxi-emendamenti, subordinandone l'ammissibilità ad una valutazione del Presidente del Senato, che verifica che tali emendamenti, di origine governativa, non si pongano in contrasto con il principio costituzionale per cui i disegni di legge vanno votati articolo per articolo. Inoltre, viene valorizzato il ruolo del Comitato per la normazione, che può essere chiamato ad esprimere un parere.

In termini di strumenti di sindacato ispettivo, l'art. 151-*bis* viene arricchito del «*dibattito a replica immediata*», con lo scopo di garantire un confronto serrato tra senatori e rappresentanti del Governo nel controllo dell'indirizzo politico. Infine, non è mancata l'introduzione di forme di coordinamento con l'altro ramo del Parlamento, di modo da realizzare degli autentici spazi di raccordo tra le due Camere.

Alla fine di giugno 2021, il segretario del Partito Democratico, Enrico Letta, ha annunciato che i gruppi parlamentari avrebbero depositato delle proposte di modifica dei regolamenti, dichiarando che «*c'è una*

⁹ Espressione ripresa da N. LUPO, *Dopo la riduzione del numero dei parlamentari e nel mezzo della pandemia, una «finestra d'opportunità» per il rinnovo del parlamentarismo in Italia?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020, p. 1146 e ss.

¹⁰ «5-*bis*. Il Governo può chiedere al Senato di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un diverso termine determinato in base al Regolamento e tenuto conto della complessità della materia. Decorso tale termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale»

¹¹ SENATO DELLA REPUBBLICA, doc. II n. 7, XVIII Legislatura.

grande occasione per riformare i regolamenti parlamentari, resa obbligatoria dalla riduzione del numero di parlamentari», e che si tratta di riforme «che servono a scongiurare la chiusura del Parlamento nei confronti dei cittadini, ad aumentare le forme di partecipazione, per rendere più efficiente il lavoro parlamentare»¹².

A questa iniziativa, è seguito il deposito delle due proposte di modifica regolamentare, presso la Camera ad iniziativa dei deputati Giorgis, Serracchiani, Fiano e Ceccanti, presso il Senato ad iniziativa dei senatori Parrini, Malpezzi e Valente¹³. Allo stato attuale, si tratta dell'unica proposta che non sia frutto dell'iniziativa del singolo, ma che proviene da un'intera forza politica¹⁴.

Il cuore della proposta sembra essere, in entrambi i regolamenti, l'introduzione di norme definite *anti-transfughismo*. Nello specifico, nel regolamento della Camera viene colmato quello scostamento che si era determinato con la riforma del regolamento del Senato nel 2017, affiancando ora, anche per la camera bassa, un requisito politico a quello numerico per la costituzione dei gruppi¹⁵. Sempre in questa direzione, va la norma che dispone che i Vicepresidenti e i Segretari, che cessano di far parte del gruppo di appartenenza al momento dell'elezione, decadono dall'incarico.

Tuttavia, la vera novità della riforma risiederebbe nell'introduzione, nel nostro ordinamento, di una figura quasi del tutto estranea, il parlamentare non iscritto ad alcun gruppo. Finora, tale istituto era stato introdotto relativamente ai soli senatori a vita, tenuto conto della diversa legittimazione del proprio incarico.

Nella proposta, acquista lo stato di parlamentare non iscritto al gruppo colui che, per qualsiasi motivo, cessa di far parte del gruppo o della corrente politica del gruppo misto a cui era iscritto: si tratta di una disciplina che, per stessa ammissione dei proponenti, è volta a scongiurare il fenomeno del trasformismo ed indirizzata a ridare centralità ai gruppi.

Inoltre, ammettendo così un vincolo esterno ai regolamenti dei gruppi, è previsto che, in ogni caso, l'espulsione del singolo debba essere deliberata a maggioranza assoluta dei componenti, costituendo in

¹² *La Riforma dei regolamenti parlamentari per porre fine al trasformismo*, in *PartitoDemocratico.it*, 28 giugno 2021.

¹³ Si vedano CAMERA DEI DEPUTATI, doc. II n. 22, XVIII Legislatura, SENATO DELLA REPUBBLICA, doc. II n. 9, XVIII Legislatura.

¹⁴ Per una compiuta analisi delle proposte A.C. doc. II n. 22 e A.S. doc. II n. 9, si veda G. PICCIRILLI, *La proposta PD di modifica del regolamento della Camera. Un netto passo avanti nel dibattito sulle riforme regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021.

¹⁵ Sulla riforma del regolamento del Senato del 2017 si vedano A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 1, 2018, E. LA FAUCI, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2, 2020, p. 43 e ss., A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2018, p. 1 e ss., N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2018 p. 1 e ss., S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2017, p. 637 e ss.

questo modo una garanzia procedurale¹⁶; per completezza, inoltre, la ripartizione dei parlamentari nelle singole commissioni tiene anche conto del numero dei parlamentari non iscritti.

Tale norma che, a parere dei proponenti, si muove entro i limiti di cui all'art. 67 Cost.¹⁷, tuttavia, non pare soltanto uno strumento per scoraggiare il transfughismo, ma acquista i contorni di una misura con finalità sicuramente sanzionatorie.

Un simile, e malcelato, intento trova una prima evidente conferma nella creazione di un dualismo gruppo misto – parlamentari non iscritti.

Mentre, infatti, il parlamentare che, a inizio legislatura, non effettua alcuna dichiarazione di iscrizione ad un gruppo viene, *ex officio*, iscritto nel gruppo misto, colui che in un momento successivo, per qualsiasi motivo, fuoriesce dal gruppo di appartenenza acquisisce lo *status* di parlamentare non iscritto, facendo dipendere tale diversa posizione dal momento in cui tale decisione è assunta.

A sostegno di tale tesi, valgono altri argomenti rinvenibili nel testo della proposta: l'erogazione del contributo finanziario erogato ai gruppi include anche «*i deputati originariamente appartenenti al Gruppo e che successivamente non risultino iscritti ad alcun Gruppo ai sensi del comma 5 dell'articolo 14*», un'analogia disposizione è prevista nella proposta di modificazione presentata al Senato.

Il parlamentare non iscritto resta, pertanto, privo dei mezzi e delle risorse assegnate ai gruppi, determinando, in questo modo, una disparità di trattamento: al contrario, nel Parlamento europeo, dove la costituzione di gruppi richiede dei requisiti aggravati, e dove non esiste un gruppo misto, ai parlamentari non iscritti sono, per regolamento, assegnate delle risorse¹⁸.

Sembra quindi che il mantenimento di due distinti istituti, il gruppo misto e il parlamentare non iscritto, rifletta, nei confronti del secondo, un carattere sicuramente sanzionatorio della condotta del parlamentare che abbia tradito il *pactum fiduciae* con l'elettore e con il partito di elezione.

Se la proposta ha quale fine ultimo quello di eliminare il gruppo misto, già definito come «*un paradiso a cui tendere*¹⁹», la coabitazione dei due istituti nel disegno riformatore del Partito Democratico mal si concilia.

Infatti, gli ordinamenti in cui è prevista la figura del parlamentare non iscritto disconoscono l'istituto del gruppo misto, tipicamente italiano, ammettendo, tuttavia, altre soluzioni²⁰.

¹⁶ Sulla disciplina dei regolamenti dei gruppi si vedano S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, 13, 2018, G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.

¹⁷ Sul vincolo di mandato non può non citarsi N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991. Sulla crisi della libertà di mandato si vedano A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazione dei partiti*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2021, p. 12 e ss., M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2020, p. 142 e ss.

¹⁸ Cfr. Art. 36 del Regolamento del Parlamento Europeo.

¹⁹ Pd, *il piano contro i trasformisti: "Meno soldi a chi cambia casacca"*, in *Repubblica.it*, 28 giugno 2021.

²⁰ Sul punto si veda C. SPINIELLO, A. FOURMONT, *La fin du group des «isolés» en droit parlementaire italien?*, in *Jus Politicum Blog*, 19 maggio 2021.



Le assemblee che non hanno al loro interno un gruppo misto prevedono la figura del parlamentare associato o apparentato ad un gruppo: attraverso tale istituto, si rimedia alle difficoltà che insorgono nella costituzione di un gruppo in quelle assemblee ove è più difficile farlo.

Nel *Bundestag*, i *Gäste* sono membri associati ai gruppi, pur non essendo computati ai fini del calcolo della consistenza numerica; anche nell'Assemblea nazionale francese è prevista la figura del deputato apparentato, che fa parte del gruppo su delibera dell'Ufficio di Presidenza del gruppo stesso; il Congresso spagnolo prevede, anch'esso, la figura del deputato associato e disciplina anche un gruppo misto ma non prevede la figura del parlamentare non iscritto²¹.

Inoltre, la modifica regolamentare tiene conto dell'eventualità che rotture o scissioni si verifichino all'interno dei partiti, quali vicende fisiologiche della società politica: in questo senso, è prevista, in deroga, la possibilità che più parlamentari che rappresentino almeno un quinto della consistenza numerica del gruppo di provenienza e *«che rappresentino, in forza di elementi certi e inequivocabili, un partito o un movimento politico organizzato nel Paese»*, costituiscano un nuovo gruppo, attenuando così il rigido limite previsto dalla norma.

Le proposte intervengono poi su una materia che da tempo attendeva una regolamentazione, i tempi di discussione dei disegni di legge di iniziativa popolare e dei consigli regionali.

In particolare, nella proposta di modifica del regolamento della Camera è prevista, presso ogni commissione permanente, l'istituzione di un comitato permanente che svolge un'audizione dei promotori della proposta. Entro un mese dall'assegnazione, il comitato si esprime sulla presa in considerazione della proposta di legge.

In caso di deliberazione favorevole, entro due mesi la commissione ne completa la discussione e, nel caso di esito negativo, se ne dà comunicazione al consiglio regionale o al comitato promotore interessato. In caso di conclusione positiva dell'istruttoria in commissione, entro due mesi dalla deliberazione, la proposta viene iscritta nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

La proposta di modifica del regolamento del Senato prevede, invece, una disciplina meno analitica, stabilendo solamente che entro un mese dal deferimento deve iniziarsi l'esame in commissione, che deve concludersi entro due mesi. Entro tale termine, il disegno di legge è iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

Inoltre, viene inserita, in entrambi i regolamenti, una clausola che integra gli estremi del voto a data certa e che realizza così una corsia preferenziale per i disegni di legge ritenuti necessari dal Governo: gli articoli 69-bis e 77-bis nei regolamenti di Camera e Senato prevedrebbero che la dichiarazione d'urgenza possa

²¹ CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO BIBLIOTECA, *I gruppi parlamentari in Austria, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito e Spagna*, XVI Legislatura.

essere integrata «con la previsione di un termine per la deliberazione finale dell'Assemblea, non superiore a quaranta giorni dalla data di approvazione della dichiarazione d'urgenza»: tuttavia, sono stabiliti appositi limiti circa l'utilizzo di tale strumento, di modo che non venga utilizzato per più di 3 progetti di legge ogni trimestre²². Come anche più volte richiesto dalla dottrina, il numero delle commissioni viene ridotto da 14 a 10, mentre la proposta di modifica per il Senato è del tutto silente circa l'introduzione di un Comitato per la legislazione, omologo di quello che già esiste da tempo per la Camera.

Sempre in tema di adeguamento delle dimensioni degli organi, la proposta del Partito Democratico è l'unica che prevede un adeguamento delle dimensioni degli Uffici di Presidenza: da 8 segretari a 6, da 4 vicepresidenti a 3. Modifiche queste che non ricevono un'approvazione unanime in dottrina, stanti le dimensioni esigue degli uffici e la funzione anche di rappresentanza dei diversi gruppi²³.

Inoltre, vengono introdotte delle disposizioni volte a scoraggiare la prassi dei maxi-emendamenti, considerando irricevibili tutti quegli emendamenti «interamente sostitutivi di un articolo e contestualmente soppressivi di altri, nonché quelli volti a modificare uno o più articoli senza che fra le modifiche proposte sussista una evidente consequenzialità logico-normativa».

Merita poi una menzione la disciplina relativa all'adeguamento dei *quorum*, che, si legge dalle relazioni di accompagnamento, avviene *in modo selettivo e non automatico*. In questo senso, l'adeguamento dei *quorum* viene utilizzato quale strumento per adeguare, rivitalizzare o scoraggiare l'attivazione di determinati istituti.

Il taglio è lineare con riguardo al requisito numerico per la costituzione dei gruppi che passa da 20 a 15 alla Camera e da 10 a 7 al Senato: la costituzione di componenti politiche del gruppo misto alla Camera risulterà invece più semplice, essendo sufficienti soli 3 deputati.

Nella proposta per il regolamento della Camera, il mantenimento della soglia di 10 deputati per la presentazione di una questione pregiudiziale in Assemblea a discussione già avviata, è un esempio di come l'adeguamento delle soglie numeriche venga utilizzato per scoraggiare il ricorso a taluni strumenti.

Mentre altri disegni di legge di modifica costituzionale procedono il loro corso, il dibattito sulla modifica dei regolamenti sembra essersi arenato²⁴.

²² Sul voto a data certa si richiamano, *ex multis*, R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in *Federalismi.it*, 6, 2016, F. ZAMMARTINO, *Il voto a data certa: una variazione nel procedimento legislativo statale*, in *La riforma costituzionale Renzi-Boschi: quali scenari?*, A. LUCARELLI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2016, A. RIDOLFI, *L'introduzione del "voto bloccato"*, in *Osservatorio Costituzionale*, 1, 2014, T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, 2 marzo 2016.

²³ In questo senso, C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020, p. 167 e ss., L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 559 e ss.

²⁴ Il disegno di legge costituzionale che prevede l'attribuzione del diritto di elettorato attivo ai 18enni anche al Senato è stato approvato, in seconda lettura, dalla Camera il 10 giugno 2021 e dal Senato l'8 luglio 2021.

Inevitabilmente, sulle tempistiche relative all'intervento sui regolamenti sembrano aver pesato la pandemia da Covid-19 e la crisi di governo apertasi a gennaio 2021.

Non si dimentichi che la modifica regolamentare costituiva il perno dell'accordo sulle riforme istituzionali della maggioranza a sostegno del Governo Conte II²⁵; mentre, non vi è alcun riferimento al tema delle riforme istituzionali all'interno delle dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi.

2. Le tre opzioni

In questo quadro, numerose erano le proposte avanzate dalla dottrina, per sfruttare al meglio l'occasione che si palesava.

Anche alcuni leader politici si erano espressi nel senso di ritenere imprescindibile una revisione organica dei regolamenti, per trarre vantaggio dalla riduzione del numero dei parlamentari²⁶.

Autorevole dottrina ha individuato tre opzioni di metodo circa le modifiche regolamentari²⁷.

Cerchiamo di enumerarle, seguendo il criterio del realismo.

2.1. L'opzione *chirurgica*

Agli occhi di chi scrive, anche in considerazione delle attuali proposte di modifica presentate, la soluzione più realistica sembra quella che la dottrina ha definito come una modifica «*ad res*», o «*algebrica*»: e cioè un intervento di *manutenzione ordinaria* sui regolamenti che investe i soli *quorum* espressi in termini assoluti dai regolamenti. Per un simile intervento, il raggiungimento di un accordo politico particolarmente ampio non richiederebbe un eccessivo sforzo, trattandosi di un mero adeguamento alla riforma.

Si pensi a tutte quelle disposizioni per cui è richiesto un mero ricalcolo dei *quorum* da queste previsti. Il regolamento del Senato assegna, di frequente, la possibilità di attivare determinati strumenti ad un numero di 8 componenti: 8 senatori possono chiedere di discutere e votare su argomenti non iscritti all'ordine del

²⁵ Si veda *Il documento di maggioranza sulle riforme costituzionali*, disponibile all'indirizzo <http://stefanoceccanti.it>, «La riduzione del numero dei parlamentari implica alcuni interventi sui Regolamenti parlamentari. Auspichiamo un lavoro rapido delle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato per riformare i Regolamenti vigenti così da adeguarli in modo efficiente al nuovo numero dei parlamentari, garantendo in entrambi i rami del Parlamento alle minoranze linguistiche di potere costituire gruppi o componenti autonome. Nel contempo, tale riforma è essenziale per valorizzare il ruolo del Parlamento con interventi tesi ad armonizzare il funzionamento delle due Camere e limitare in maniera strutturale il ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia. In particolare, si tratta 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.»

²⁶ Zingaretti chiede garanzie per il Sì del Pd al taglio dei parlamentari: «Maggioranza lo faccia coincidere con le modifiche ai regolamenti», in *Il Fatto Quotidiano*, 24 agosto 2020.

²⁷ Si vedano L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 349 e ss., R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *Federalismi.it*, 24 giugno 2020.

giorno²⁸; possono proporre la chiusura anticipata della discussione se questa non è stata limitata²⁹; possono presentare emendamenti direttamente il giorno della discussione³⁰; possono proporre una mozione³¹.

Corrispondenti poteri sono attribuiti alla Camera a 10 deputati o ad un presidente di gruppo.

Ancora, di frequente, il regolamento del Senato assegna talune prerogative ad un numero di 12³², 15³³, o 20³⁴ senatori; il regolamento della Camera le riconosce ad un numero di 20 deputati o al Presidente di un gruppo, oppure a trenta deputati o ad uno o più presidenti di gruppo di pari consistenza numerica³⁵.

Sembra inevitabile che simili *quorum* debbano essere oggetto di un rimaneggiamento: nella proposta Calderoli per la modifica del regolamento del Senato, tutti i suddetti quozienti sono portati da otto a cinque, da dodici a sette, da quindici a dieci, da venti a dodici³⁶; ugualmente, la proposta Baldelli per la modifica del regolamento della Camera porta tutti i quozienti da dieci a sei, da venti a tredici e da trenta a diciannove³⁷.

Accanto a questi quozienti, assumono poi una rilevanza principale le disposizioni relative alle soglie per la costituzione dei gruppi politici: qualora restassero invariate le soglie per la costituzione, ne potrebbe derivare che le forze politiche meno rappresentative non sarebbero in grado di associarsi.

In tale contesto, il rischio è di avere un gruppo misto particolarmente nutrito, con un ampio numero di componenti politiche, un dato questo, confortato dalle simulazioni svolte³⁸, che vedono forze attualmente in grado di costituire un gruppo, non raggiungere ora le soglie previste.

Il quadro è aggravato nell'ipotesi in cui non si riuscisse ad approvare una nuova legge elettorale e restasse in vigore la l. 165/2017, con i correttivi apportati dalla l. 51/2019.

In particolare, al Senato, il principio dell'elezione su base regionale di cui all'art. 57 condurrebbe all'istituzione di circoscrizioni che assegnano un numero ridotto di seggi, ove vi sarebbero partiti che, pur

²⁸ RS Art. 56, IV c.

²⁹ RS Art. 99, III c.

³⁰ RS art. 100, V c.

³¹ RS Art. 157, I c.

³² Ad esempio, dodici senatori possono richiedere la verifica del numero legale prima di una votazione per alzata di mano, ai sensi dell'art. 107, II c.

³³ Quindici senatori possono chiedere che vengano messi in votazione emendamenti che importino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate e su cui la V commissione ha espresso parere contrario.

³⁴ Venti senatori possono chiedere che la votazione avvenga con scrutinio segreto nei casi previsti dall'art. 113, c. IV e VII.

³⁵ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 559 e ss.

³⁶ Si rinvia a SENATO DELLA REPUBBLICA, doc. II n. 6, XVIII Legislatura cit.

³⁷ Si veda CAMERA DEI DEPUTATI, doc. II n. 19, XVIII Legislatura cit.

³⁸ *Simulazione YouTrend: se si votasse oggi con i nuovi collegi del Rosatellum?*, in *YouTrend*, 11 gennaio 2021.

potendo contare su un saldo radicamento in tutta la penisola, non riuscirebbero ad accedere alla ripartizione dei seggi³⁹.

Tuttavia, la modifica dei requisiti per la costituzione dei gruppi non investe solo profili squisitamente quantitativi. Si pensi al riconoscimento delle componenti politiche all'interno del gruppo misto che non trovano ancora un saldo ancoraggio nel regolamento del Senato.

Previste, da una norma minore, di recente sono state oggetto di un parere interpretativo della Giunta⁴⁰. A soglie invariate, pare opportuno un intervento che, una volta per tutte, le disciplini anche in questa sede, in previsione del loro accrescimento.

In questo senso, sembra paradossale, ma il regolamento della Camera – che prevede una più accurata disciplina dei gruppi in deroga e delle componenti politiche del gruppo misto – sarebbe più resiliente alla riduzione del numero dei parlamentari di quanto non lo sia il regolamento del Senato, che potrebbe risentire maggiormente degli effetti di tale ridimensionamento.

Come ha sottolineato autorevole dottrina, un intervento *ad res* sui regolamenti richiederebbe anche una modifica del numero delle commissioni permanenti che, in particolare al Senato, rischiano di lavorare con numeri molto ridotti, intorno ai 13 componenti. Una riflessione seria sulle commissioni permanenti occorre poiché queste stanno diventando sempre di più il vero baricentro dell'attività parlamentare: un andamento questo, confermato dalla recente riforma del regolamento del Senato.

Inoltre, a regolamenti invariati, il principio costituzionale della composizione proporzionale alla consistenza ai gruppi risulterebbe di difficile attuazione, in particolare per quelli con una ridotta consistenza numerica⁴¹.

Le soluzioni, minime, pensate dalla dottrina a riguardo, vanno in tre direzioni. Da un lato, non sembra impossibile immaginare commissioni composte da un numero ridottissimo di componenti con effetti, tuttavia, che andrebbero a discapito dell'organizzazione dei lavori: sarebbe, infatti, necessario, pensare un calendario in cui le riunioni delle singole commissioni non si sovrappongano.

³⁹ Si veda a riguardo G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 192 e ss.

⁴⁰ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, resoconto sommario della Giunta per il regolamento dell'11 maggio 2021, «Tenuto conto della disciplina prevista per i Gruppi parlamentari dall'articolo 14, comma 4, terzo periodo, del Regolamento, è consentita la costituzione di componenti politiche all'interno del Gruppo misto purché rappresentino partiti o movimenti politici che abbiano presentato con il proprio contrassegno, da soli o collegati, candidati alle ultime elezioni nazionali. I senatori che intendono costituire una componente politica all'interno del Gruppo misto devono essere autorizzati a rappresentare il partito o movimento politico detentore del contrassegno presentato alle elezioni, mediante dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante di tale formazione politica. Per le dichiarazioni di voto finali del Gruppo misto, la Conferenza dei Capigruppo stabilisce i tempi aggiuntivi previsti dall'articolo 109, comma 2-bis, del Regolamento e i tempi assegnati ai senatori che intendono dissociarsi dalle posizioni espresse dal rappresentante del Gruppo misto».

⁴¹ Sul punto, *ex multis*, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sul funzionamento e l'organizzazione delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020.

Tuttavia, a parere di chi scrive, una simile organizzazione dei lavori renderebbe difficile un'effettiva partecipazione ai lavori del parlamentare; in secondo luogo, il calendario, inevitabilmente dislocato su più giorni, aumenterebbe il tempo di permanenza a Roma del singolo parlamentare, a discapito del tempo che passa invece nel collegio di provenienza.

Tra le opzioni considerate, vi sarebbe anche il voto ponderato: la possibilità che il capogruppo in commissione esprima un voto pari alla consistenza numerica del gruppo stesso⁴². Un'opzione questa che trova applicazione in altre assemblee ove, tuttavia, non vige il principio del divieto di mandato imperativo⁴³.

La soluzione preferibile, e che trova maggiore sostegno in dottrina, resta l'accorpamento delle commissioni, che potrebbero passare da 14 a 10, o, come suggerito a 9.

Questa soluzione avrebbe anche il pregio di risolvere il disallineamento che, a tutt'oggi permane, tra le competenze dei dicasteri e quelle delle singole formazioni specializzate: le proposte di modifica regolamentare finora presentate vanno tutte nella direzione dell'accorpamento.

Tra le proposte, ad esempio, potrebbero unificarsi le commissioni Affari Esteri e Difesa che, già spesso, operano riunite, in particolare per la ratifica di trattati internazionali⁴⁴.

Sempre in questa direzione, va la proposta di unificare, in una commissione bicamerale, le 14esime commissioni Politiche dell'Unione Europea che, anch'esse, già di frequente operano riunite per l'esame degli atti a queste assegnati.

Ugualmente, non si può trascurare che da tale ridimensionamento anche le Giunte e gli altri organi delle Camere risultino impattate. Si pensi alla Giunta per il regolamento e alla Giunta per le immunità e le elezioni del Senato, composte, rispettivamente da 10 e 23 senatori: le proposte Zanda e Calderoli non intervengono a riguardo, probabilmente, per non compromettere le dimensioni di organi che già di per sé hanno dimensioni ridotte.

Alla Camera, la Giunta per il regolamento si compone di 10 deputati, così come al Senato, mentre la Giunta per elezioni e la Giunta per le autorizzazioni si compongono rispettivamente di 30 e 21 membri. Pur non avendo previsto nulla a riguardo le proposte finora pervenute, un numero così ampio di componenti potrebbe essere oggetto di un ridimensionamento.

In particolare, presso la Camera la Giunta per le elezioni e la Giunta per le autorizzazioni potrebbero essere unificate, sul modello di quanto già avviene al Senato, con una consistenza numerica attuale di poco inferiore a quella della Camera nella prossima legislatura.

⁴² Si veda, S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, in AA.VV., E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 237 e ss.

⁴³ Su tutti, si pensi all'esperienza del *Bundesrat* tedesco.

⁴⁴ V. DI PORTO, *La riforma "furba" e le opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 392 e ss.

Diversamente, non è immaginabile una riduzione dei componenti degli Uffici di Presidenza, in entrambi i rami 16, un numero non suscettibile di essere ridotto a parere di chi scrive: da un lato assicura la piena funzionalità e continuità dei lavori parlamentari, dall'altro assicura una piena rappresentanza alle diverse forze politiche⁴⁵.

Un ultimo punto a cui prestare attenzione riguarda i possibili effetti della riduzione del numero dei parlamentari sulla politica estera⁴⁶. Non è da trascurarsi, infatti, che numerosi componenti di ciascuna Camera siano chiamati a ricoprire incarichi presso le assemblee parlamentari di organizzazioni internazionali: tra le più rilevanti, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e l'Assemblea parlamentare della NATO.

La consistenza numerica di queste delegazioni è disciplinata direttamente dai trattati o dai regolamenti interni delle assemblee ed è, sovente, espressione del peso politico dello stato nell'organizzazione sovranazionale stessa.

Nonostante gli strumenti del congedo e della presunzione del numero legale, che garantiscono la validità della seduta, spesso, i parlamentari sono costretti ad assentarsi dalle sedute delle assemblee internazionali per partecipare alle sedute politicamente più importanti. È innegabile che tale partecipazione, già di per sé scarsa, sarà impattata ulteriormente dal taglio dei parlamentari⁴⁷.

2.2. L'opzione *organica*

Le ipotesi finora descritte sono quelle ritenute univocamente necessarie per assicurare la piena funzionalità delle Camere a dimensioni ridotte.

Tuttavia, non sono mancate letture più audaci di chi guarda alla riduzione del numero dei parlamentari come quell'occasione, finora mancata, di rinnovare le procedure parlamentari e rendere più efficiente l'organizzazione delle Camere.

Come si è avuto già modo di rimarcare, è a partire dalla revisione dei regolamenti che talune forze politiche hanno prima costruito il proprio sostegno parlamentare alla riforma e poi la propria adesione alle ragioni del Sì al referendum: vanno in questo senso le recenti proposte di riforma dei regolamenti avanzate dal Partito Democratico⁴⁸.

⁴⁵ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020, p. 167 e ss.

⁴⁶ Pur considerando il carattere minimale della riforma, la modifica di una norma apicale è destinata a produrre effetti sull'intero ordinamento. Su questo punto si veda, *ex multis*, E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020.

⁴⁷ Cfr. F. BIENTINESI, *La riduzione del numero dei parlamentari e la composizione delle delegazioni presso le assemblee parlamentari nazionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 376 e ss.

⁴⁸ Si veda *supra* par. 1.

Partiamo dal ruolo delle commissioni.

La complessità della realtà che abbiamo attorno ci induce a ritenere sempre più imprescindibile la suddivisione per competenze specializzate all'interno del procedimento legislativo. Un ruolo, quello delle commissioni, che, a partire dalle profonde modificazioni subite dalla forma di governo a partire dalla fine degli anni '90, si è notevolmente ridimensionato, a favore, invece, di un sempre più ampio centralismo dell'assemblea⁴⁹.

È innegabile che la *fuga dalla commissione* sia oggi una delle cause principali delle schizofrenie del procedimento legislativo: un tema questo che è stato affrontato dalla riforma del regolamento del Senato del 2017⁵⁰.

Sotto questo aspetto, sarebbe auspicabile un allineamento delle disposizioni che prevedano, anche alla Camera, l'assegnazione in commissione con preferenza per la sede redigente o legislativa.

Le commissioni, inoltre, potrebbero essere il luogo ove si svolgono gli atti di sindacato e indirizzo, una soluzione che appare condivisibile anche in relazione all'alto livello di complessità tecnica da cui, spesso, tali atti sono caratterizzati⁵¹. L'assemblea resterebbe quindi la sede ove si svolgerebbero le sole comunicazioni del Governo⁵².

Sempre con riferimento alle nuove dinamiche della forma di governo, non si è mancato di sottolineare che attraverso il recupero delle funzioni di controllo e indirizzo, il Parlamento potrebbe riprendere un ruolo da protagonista nelle interlocuzioni con l'esecutivo⁵³.

In questo senso, la riforma dei regolamenti potrebbe prestare il fianco all'introduzione di sole commissioni con funzioni di controllo e indirizzo: un modello questo, già sperimentato a Westminster, e che potrebbe essere esportato con successo anche in Italia⁵⁴.

⁴⁹ Sul ruolo delle commissioni, si veda C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, S. BARGIACCHI, *Brevi note sul possibile ruolo dei Presidenti di Commissione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 479 e ss., F. NERI, *Le commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma del sistema*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 502 e ss., V. GIANNELLI, *Considerazioni a margine della riforma regolamentare del Senato: le Commissioni parlamentari tra procedimento legislativo e attività di controllo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5, 2018, 1 e ss., L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, Società tipografica modenese, Modena, 1961.

⁵⁰ Sul punto, *ex multis*, per un'analisi più approfondita si rinvia a A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 1, 2018.

⁵¹ Per una più compiuta analisi del tema si rinvia a M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo à la carte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 492 e ss.

⁵² R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *Federalismi.it* cit.

⁵³ Sul punto si veda A. MANZELLA, *IL Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos*, 1, 2017, p. 1 e ss., G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Osservatorio Costituzionale*, giugno 2014, R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, Milano, 2008.

⁵⁴ N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 326 e ss.

Una sede questa in cui, ad esempio, la presidenza potrebbe essere affidata ad esponenti dell'opposizione, come da regolamento e da prassi avviene per altri organi di controllo già esistenti⁵⁵.

È immaginabile, ancora, una razionalizzazione delle commissioni bicamerali: numerose hanno ormai da tempo esaurito la propria funzione, mentre nuove potrebbero essere istituite, valorizzando le istruttorie bicamerali che, nella prassi, come già detto, si sono affermate da tempo.

Inoltre, se ne potrebbero modificare le proporzioni, mettendo fine, una volta per tutte, alla rappresentanza paritaria di deputati e senatori, che, soprattutto in un Senato così ridotto, pare difficile da rispettare. Al contrario, si potrebbe definire un rapporto di un senatore ogni due deputati.

In questo senso, sarebbero auspicabili riunioni congiunte delle due Giunte per il regolamento per coordinare le procedure bicamerali.

Ancora, come suggerito, questa potrebbe essere l'occasione per dotare il Parlamento di una commissione bicamerale per la valutazione delle politiche pubbliche, che potrebbe esplicare le proprie funzioni anche in termini di valutazione e analisi di impatto da regolazione (VIR e AIR)⁵⁶.

Da qui, ad esempio, sarebbe possibile prendere le mosse per la realizzazione di un unico Comitato per la Legislazione, colmando così la lacuna regolamentare del Senato, che non prevede tale istituto.

Tra quelle di cui è necessaria una rivalutazione, soprattutto, emerge la Commissione bicamerale per le questioni regionali, la cui integrazione con i rappresentanti delle regioni e delle autonomie era prevista in via transitoria dalla l. cost. 3/2001, ma non è mai stata attuata, nonostante, di recente, non siano mancati tentativi in tal senso⁵⁷.

Tale commissione avrebbe il pregio di coinvolgere il sistema delle autonomie nell'integrazione dell'indirizzo politico nazionale: una funzione questa che nei mesi della pandemia è decisamente mancata, con ripercussioni sul rapporto tra i livelli di governo⁵⁸.

⁵⁵ Cfr. S. BARGIACCHI, *Le Commissioni parlamentari e i loro Presidenti. Continuità ed evoluzioni alla luce delle prospettive di riforma in conseguenza della legge costituzionale 1/2020*, in *Federalismi.it*, 11, 2021.

⁵⁶ Cfr. V. DI PORTO, *La riforma "furba" e le opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, cit.

⁵⁷ Sulla mancata attuazione dell'art. 11 l. cost. 3/2001, *ex multis*, si vedano R. BIFULCO, *Una piccola grande riforma: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, E. VIVALDI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive*, in *Le Regioni*, 5-6, 2018, R. BIFULCO, *La lunga attesa dell'integrazione della Commissione per le questioni regionali*, in *Due Camere, un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo*, F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), Passigli, Bagno a Ripoli, 2017, G. D'AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle "istituzioni territoriali" al "camerino" degli "enti territoriali"?*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2017, 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 Filangieri*, Jovene, Napoli, 2017, A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in *Studi Pisani sul Parlamento*, E. ROSSI (a cura di), Pisa University Press, Pisa, 2008.

⁵⁸ *Ex multis*, si veda A. RUGGERI, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *Consulta Online*, 2, 2020, p. 255 e ss.

Sempre in quest'ottica, la riforma dei regolamenti potrebbe rappresentare l'occasione per l'introduzione di forme ulteriori di razionalizzazione della forma di governo: si pensi al cosiddetto *voto a data certa*, che contribuirebbe notevolmente a ridurre l'utilizzo spropositato della decretazione d'urgenza, dotando così l'esecutivo di uno strumento per superare l'ostruzionismo parlamentare. L'introduzione di misure in tal senso, come già detto, è parte della proposta di modifica del regolamento presentata dal sen. Luigi Zanda⁵⁹.

Infine, una riforma organica dei regolamenti non potrebbe non tenere in considerazione il ruolo delle opposizioni.

La riduzione del numero dei parlamentari, tra i suoi effetti collaterali, determinerebbe, tra gli altri, una *deminutio* del ruolo delle opposizioni: non solo il numero di parlamentari, ma anche il pluralismo delle forze politiche presenti in emiciclo ne sarebbero radicalmente investiti⁶⁰.

In questa direzione, vanno le proposte della dottrina di accompagnare alla riduzione dei parlamentari l'introduzione di un vero e proprio statuto delle opposizioni, in cui vengano enunciate le garanzie procedurali a tutela delle minoranze⁶¹.

Sembra che tutte le proposte formulate vadano nella direzione di voler sfruttare il momento per valorizzare il Parlamento, quale istituzione unitaria ma dall'articolazione duplice, una visione antica⁶² e che, adesso, può trovare una compiuta realizzazione anche grazie alle più ridotte dimensioni delle Camere⁶³.

Un complesso di riforme simile è ambizioso e, tuttavia, non può essere attuato attraverso due istruttorie distinte e non coordinate tra i due rami del Parlamento. Al contrario, se qualche effetto vuole essere

⁵⁹ Si veda *supra*.

⁶⁰ Sulla necessità, avvertita da tempo, di introdurre uno statuto delle opposizioni, si vedano D. BALDONI, *I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari: quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 414 e ss., M. VILLONE, *Lo statuto delle opposizioni parlamentari tra disciplina costituzionale e regolamenti parlamentari*, in *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, V. BALDINI, (a cura di), Satura Editrice, Napoli, 2006, M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, A. ANTONUZZO, G. PERNICIARO, *Statuto dell'opposizione: non è questo il momento...ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*, *Il Filangieri*, Jovene, Napoli, 2017, S. CURRERI, S. CECCANTI, *L'opposizione politica in Italia*, in *Federalismi.it*, 22, 2015, V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, S. LABRIOLA, Laterza, Bari, 2006, G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2004, G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2003.

⁶¹ Cfr. L. DI MAJO, *Riduzione del numero dei parlamentari e centralità del Parlamento*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2020, p. 40 e ss.

⁶² Espressione ripresa da L. ELIA, *Discorsi parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2018.

⁶³ Tema ampiamente richiamato, da ultimo, da A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi Editore, Modena, 2020.

raggiunto in termini di una maggiore efficienza del Parlamento, questa riforma necessita di un'istruttoria il più possibile coordinata tra le due Camere⁶⁴.

2.3. L'opzione zero

La più irrealistica delle ipotesi è che nessuna modifica regolamentare venga approvata prima della fine della legislatura.

In questo senso, tra le voci critiche della riforma, era stata suggerita l'introduzione di disposizioni transitorie che agevolassero il traghettamento delle Camere verso il nuovo regime organizzativo⁶⁵. Tale soluzione avrebbe avuto il pregio di assicurare un regime transitorio, applicabile fino all'adeguamento dei regolamenti.

Qualora la nuova legislatura dovesse aprirsi a regolamenti invariati, la cosiddetta *opzione zero*⁶⁶ determinerebbe un profondo scollamento tra procedure parlamentari e dimensioni delle Camere, con effetti disastrosi.

Il risultato sarebbe quello di avere un Parlamento non in grado di operare fino all'approvazione dei nuovi regolamenti, che, peraltro, sarebbe difficoltosa, considerando che le Camere si troverebbero a lavorare, ciascuna sul proprio regolamento, con delle procedure del tutto scollate dalle dimensioni di ciascun ramo: ciò determinerebbe, almeno inizialmente, il rischio di una disapplicazione dei regolamenti, che già nella prassi avviene con una certa frequenza⁶⁷.

Come non ha mancato di sottolineare autorevole dottrina, un simile scenario si potrebbe realizzare per permettere alla maggioranza di mantenere lo *status quo*, in una chiave anti-ostruzionistica: l'esistenza di *quorum* aggravati per l'attivazione di strumenti da parte delle opposizioni sarebbe infatti ulteriormente compromessa dalla più scarsa consistenza numerica di queste.

Pur apparendo del tutto improbabile, l'opzione *zero* non sarebbe irrealistica, soprattutto se si tiene in considerazione il carattere sempre più litigioso della dialettica maggioranza-opposizione.

Tuttavia, l'ampia maggioranza, coagulatesi attorno al governo presieduto da Mario Draghi, fa ben sperare circa il raggiungimento di un accordo sulle riforme dei regolamenti, pur non essendo questa la *mission* con cui tale esecutivo era stato formato.

⁶⁴ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, cit.

⁶⁵ In questo senso, G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità della legge elettorale (Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2019, p. 4 e ss.

⁶⁶ Espressione ripresa da G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in AA.VV., a cura di E. ROSSI, *Meno Parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 224 e ss.

⁶⁷ Scenario richiamato da L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in AA. VV., E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 140 e ss.

3. Le nuove frontiere della pandemia da Covid-19

Come già accennato, la pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto decisivo sulle tempistiche relative all'approvazione del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari⁶⁸.

Inevitabilmente, la pandemia ha poi inciso sulle tempistiche relative alla riforma dei regolamenti: all'indomani dell'adozione delle prime misure di contenimento, le conferenze dei capigruppo rimandavano la discussione di tutti i provvedimenti che non avessero il carattere dell'urgenza e che non fossero direttamente connessi all'emergenza sanitaria.

Le misure di prevenzione del contagio e le potenzialità collegate allo sviluppo tecnologico hanno condotto vari soggetti a valorizzare forme di lavoro in connessione da remoto⁶⁹.

Uno dei primi nodi da sciogliere ha avuto proprio ad oggetto la possibilità che anche le Camere potessero, in tutto o in parte, riunirsi a distanza. Ne è scaturito un dibattito politico e dottrinale, in buona parte basato su interpretazioni più o meno restrittive dell'art. 64 Cost⁷⁰. A parere di chi scrive, non vi sarebbe nessun ostacolo di ordine costituzionale circa la possibilità che anche solo in parte i lavori si svolgano da remoto.

A sostegno di ciò, si richiamano le più importanti pronunce del Giudice delle Leggi⁷¹, che lasciano piena autonomia alle Camere circa l'applicazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, attraverso i regolamenti parlamentari⁷².

Semmai, come rilevato, gli ostacoli sono tutti di ordine procedurale. Le norme regolamentari, tarate sulla partecipazione fisica ai lavori, non potrebbero, da sole, regolare un fenomeno così nuovo. Né basterebbe un parere interpretativo della Giunta per il regolamento: una soluzione questa, utile solo a disciplinare il fenomeno in tempi di emergenza.

⁶⁸ Sul punto, si veda V. PUPO, *Riduzione dei parlamentari e modifica dei regolamenti delle Camere. Riforme costituzionali ed emergenza sanitaria*, Jovene, Napoli, 2021.

⁶⁹ Per una definizione di *smart working* e una compiuta analisi del fenomeno, si veda M. BENTIVOGLI, *Indipendenti. Guida allo smart working*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2020.

⁷⁰ Sul punto, a difesa di un'interpretazione restrittiva dell'art. 64 Cost., che non permetterebbe lo svolgimento a distanza dei lavori parlamentari si vedano, *ex multis*, A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quad. Cost.*, 2, 2020, A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, in *LUISS Sog Working Papers*, 57, 2020, P. PISICCHIO, *Pandemia da Covid-19 e Assemblee Parlamentari, tra contagi, congedi e missioni*, in *Federalismi.it*, 21 Ottobre 2020, M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, in *Il Manifesto*, 31 marzo 2020. In senso contrario, N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari e perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2020, 3, F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, 6, 2020, S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2020, S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020

⁷¹ C. Cost. 29 Marzo 1984, n. 78, «viene lasciato un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente in materia e [...] l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera».

⁷² Sul punto, N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari e perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2020,

Ma, se si vuole fare della partecipazione da remoto, una concreta prerogativa a disposizione del singolo parlamentare, è necessaria una più compiuta disciplina, non potendosi ammettere una così vistosa scollatura dalla legalità regolamentare.

Numerosi i punti che una simile riforma dovrebbe toccare. Ad esempio, un nodo da sciogliere resta se la connessione da remoto sia una prerogativa di cui fruire liberamente ovvero debbano ricorrere alcuni presupposti. Ancora, tra le questioni pratiche vi sarebbe il rispetto del principio dell'inviolabilità della sede, che non potrebbe essere garantito all'infuori delle *case del Parlamento*⁷³.

Tra le proposte vi è quella di individuare delle sedi predefinite ove il singolo può collegarsi. Si pensi al domicilio o alla residenza del parlamentare o a sedi «*guarentigiate*», come possono essere i consigli comunali o provinciali, i consigli regionali o, ancora, le prefetture⁷⁴.

Infine, il principio, stabilito da entrambi i regolamenti, per cui ai lavori non possono prendere parte soggetti non appartenenti alle Camere, deve trovare una compiuta applicazione anche nel caso di connessione da remoto.

La questione di fondo resta, tuttavia, se sia necessario introdurre forme di partecipazione a distanza. Ad un simile interrogativo, la risposta non può che essere positiva: riportandoci ad autorevole dottrina, la crisi della rappresentanza si combatte anche con il voto a distanza⁷⁵.

Solo un Parlamento resiliente, in grado di interfacciarsi con sollecitudine e prontezza di riflessi a simili sfide, non viene emarginato e resta al cuore dei processi in cui si forma la volontà politica, anche durante l'emergenza. E proprio la resilienza, intesa come capacità di adattamento, è mancata durante i mesi della pandemia: le Camere sono parse sprovviste di un *diritto parlamentare per periodi eccezionali*⁷⁶.

È, tuttavia, necessario per compiere questo passo in avanti, che le procedure parlamentari si re-ingegnerizzino, adeguandosi alle sfide del presente. In questo senso, le riforme regolamentari, conseguenti alla riduzione, rappresentano *una finestra d'opportunità*, o meglio, il *casus belli*, per innovare il funzionamento del Parlamento e renderlo più efficiente, anche attraverso l'introduzione della partecipazione a distanza ai lavori.

Del resto, in questa direzione vanno le proposte di modifica del regolamento presentate al Senato e alla Camera dei deputati.

Presso la Camera, l'on. Stefano Ceccanti ha presentato una proposta che introduce un nuovo articolo 48-

⁷³ Espressione ripresa da A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, in *LUISS Sog Working Papers*, 57, 2020.

⁷⁴ Si veda, in questo senso A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari: un possibile percorso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020

⁷⁵ Cfr. F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, 6, 2020.

⁷⁶ Espressione ripresa da I. A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 98 e ss.

ter, in base al quale, l'Ufficio di Presidenza, di volta in volta, delibera l'ammissione alla partecipazione a distanza ai lavori, con modalità che assicurino *la personalità, la libertà e la sicurezza del voto*⁷⁷. Presso il Senato, la sen. Elena Botto ha presentato una speculare, ma più dettagliata proposta che prevede, all'art. 120-bis, che sia il Presidente del Senato, sentita la Giunta per il regolamento, a stabilire la partecipazione a distanza del singolo, nei soli casi indicati dal regolamento⁷⁸.

4. Le collaterali riforme costituzionali

Anche con riferimento al livello costituzionale, occorre fare una distinzione tra riforme che si rendono necessarie in seguito alla riduzione del numero dei parlamentari e riforme che, pur non essendo necessarie, si renderebbero realizzabili in seguito al ridimensionamento delle due Camere⁷⁹.

Del resto, come già accennato, è una pretesa infondata quella di ritenere che da un intervento, pur chirurgico, ad una norma di livello costituzionale, non possano non conseguire effetti che si dipanano su tutto l'ordinamento.

Con riferimento poi al livello costituzionale, è inevitabile che tale riduzione non potrà che avere un impatto anche sulle altre norme costituzionali, che prevedono al loro interno *quorum* numerici, ancorati alle dimensioni delle due Camere.

È il caso dei delegati regionali previsti per l'elezione del Capo dello Stato, attualmente 3 per ogni regione, tranne la Valle D'Aosta che ne ha a disposizione uno solo, per un totale di 58⁸⁰.

In questo senso, è stata presentata una proposta di legge costituzionale a prima firma del deputato Fornaro, che prevede la riduzione del numero dei delegati regionali da tre a due⁸¹, per un totale di 39, di modo da mantenere invariata la loro incidenza sul numero totale dei componenti.

Tale riforma pare necessaria, pur non avendo mai tali delegati votato secondo logiche di appartenenza territoriale ma sempre secondo logiche di appartenenza partitica⁸².

⁷⁷ Si veda CAMERA DEI DEPUTATI, doc. II, n. 15, XVIII Legislatura.

⁷⁸ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, doc. II n. 5, XVIII Legislatura. In particolare, la proposta prevede, tra i casi in cui è possibile fare ricorso al voto a distanza: «a) in caso di dichiarazione dello stato di emergenza nazionale ovvero in caso di un pericolo imminente che minaccia il Paese; b) in caso di gravidanza, maternità, paternità o malattia grave che impediscano lo svolgimento della funzione parlamentare, e tenuto conto delle circostanze particolari che lo giustificano; c) in caso di forza maggiore, valutato con decisione del Presidente del Senato, sentito il parere unanime della Giunta per il Regolamento, qualora eventi di eccezionale gravità minaccino in maniera immediata il regolare svolgimento dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni».

⁷⁹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in AA. VV., E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 212 e ss.

⁸⁰ Si veda, E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni di "garanzia" esercitate dal Parlamento*, in AA. VV., E. ROSSI, (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 87 e ss.

⁸¹ A.C. 2238, XVIII Legislatura.

⁸² In questo senso, A. MORELLI, L. TRUCCO, *Taglio del numero dei parlamentari e rappresentanza territoriale e politica. Riforme auspicate e auspicabili*, in *Diritti Regionali*, 3, 2020, p. 2 e ss.

Tale proposta, inoltre, prevede una modifica all'art. 57, trasformando la base regionale dell'elezione del Senato, in una base «*circoscrizionale*». Anche questa modifica pare necessaria: il vincolo costituzionale attuale, che prevede l'elezione su base regionale, determinerebbe circoscrizioni con una magnitudo molto alta. Inoltre, nelle regioni meno popolate, alcune forze politiche, di sicura rilevanza nazionale, non riuscirebbero ad accedere alla ripartizione dei seggi.

In questo senso, disarcionare la formazione delle circoscrizioni dalla base regionale e allinearla alla base circoscrizionale, come già avviene per la Camera, sembra una soluzione ragionevole⁸³.

Entriamo ora nel novero di proposte di modifica della Costituzione che non sembrano essere direttamente consequenziali alla riduzione del numero dei parlamentari.

A queste riforme, più urgenti, il Legislatore sembra, almeno per ora, aver preferito l'allineamento dei diritti di elettorato attivo, ammettendo al voto per il Senato anche i maggiori di anni 18: la proposta, infatti, di recente, è stata approvata dalla Camere con maggioranze larghissime⁸⁴.

Una riforma necessaria e attesa da tempo, che colma, una volta per tutte, un gap di quasi 4 milioni di elettori tra la camera bassa e la camera alta e che ha, da un lato, lo scopo di riavvicinare alle istituzioni le nuove generazioni⁸⁵; dall'altro il fine, non dichiarato, di eliminare il rischio che tra le due Camere si possano formare maggioranze diverse, che alterino un già precario equilibrio⁸⁶.

Una simile riforma, pur necessaria, va nella direzione di eliminare ogni elemento di differenziazione tra i due rami del Parlamento, facendo sorgere dubbi circa l'opportunità di mantenere due camere separate, che svolgono le medesime funzioni e che si differenzerebbero per le sole dimensioni e la più alta età con la quale si acquisisce il diritto di elettorato passivo.

Del resto, verso il monocameralismo, va la proposta presentata dal deputato Delrio, con lo scopo di valorizzare il Parlamento in seduta comune⁸⁷. Una simile idea non è nuova, ma trovava origine già nella commissione dei 75 e in recenti proposte di riforma costituzionale.

Tuttavia, non si è mai concretizzata per la più banale delle ragioni: non è facile riunire così spesso 945 parlamentari⁸⁸. Proprio in questo senso, la l. cost. 1/2020 diviene un momento propizio per intervenire anche su norme di rango costituzionale.

⁸³ Per un'analisi più approfondita si veda, G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, cit., ma anche E. CHELI, *Quale riforma elettorale?*, in *Il Mulino*, 9 dicembre 2020.

⁸⁴ *Voto per i diciottenni al Senato: approvata la riforma*, in *IlSole24Ore.com*, 8 luglio 2021.

⁸⁵ Sul punto, per un'analisi più approfondita, *ex multis*, N. LUPO, *il "mezzo voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in *Osservatorio Costituzionale*, 6, 2019, p. 71 e ss.

⁸⁶ Cfr. M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare?*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020.

⁸⁷ A.C. 2697, XVIII Legislatura.

⁸⁸ In questo senso, si veda S. CURRERI, *Il Parlamento in seduta comune come terza camera politica: prospettive e difficoltà*, in *LaCostituzione.info*, 9 ottobre 2020, E. VIVALDI, *Prime considerazioni sulla legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Consulta Online, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 26 marzo 2020.

Tale proposta di legge costituzionale indica questo luogo quale «*sede unitaria*» ove si forma l'indirizzo politico nazionale.

Tale luogo acquisirebbe una propria autonomia, dotandosi, per espressa disposizione costituzionale, di un proprio regolamento, dismettendo dunque i panni di una mera sommatoria dei due rami del Parlamento, e divenendo, infine, un'assemblea terza.

Il Parlamento in seduta comune sarebbe così titolare del rapporto fiduciario con l'esecutivo, qualificandosi come sede – non unica – ove le vicende di tale rapporto si verificano: il Governo vi si presenterebbe per porre la questione di fiducia, da discutere non prima di 3 giorni, e per instaurare il rapporto fiduciario.

Inoltre, la proposta *de qua* prevede l'istituto della sfiducia costruttiva, con non poche distonie rispetto al modello tedesco.

Nulla invece si dice con riguardo alla mozione di sfiducia individuale che, prevista dai regolamenti, resterebbe prerogativa di ciascuna delle due Camere.

Infine, le esigenze di differenziazione del Senato verrebbero soddisfatte dall'introduzione di 21 senatori eletti dai consigli regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Verrebbe così innovato anche il procedimento legislativo: vi sarebbero materie per cui è prevista l'approvazione del Parlamento in seduta comune, materie bicamerali e materie di competenza della sola Camera dei deputati.

La proposta in questione, che sembra raccogliere i molteplici spunti provenienti dal passato, ha però un limite: come tutte le proposte di riforma costituzionale avanzate dopo l'approvazione del taglio dei parlamentari si muove in modo disorganico e sembra non soggiacere ad una visione ben precisa⁸⁹.

È, semmai, una raccolta di spunti, che vanno nella direzione di offrire correttivi, di razionalizzare la forma di governo, di trovare una sede di raccordo tra centro e autonomie.

Tuttavia, come ha rilevato autorevole dottrina, giunti ad un momento così fertile per la realizzazione delle tante attese riforme va compiuta una scelta: se andare verso il monocameralismo oppure se introdurre – ora o mai più – degli elementi di differenziazione tra le due Camere, che rivitalizzino il bicameralismo.

Infatti, le due opzioni non possono coesistere, essendo del tutto irragionevole immaginare due rami che partecipano paritariamente al rapporto di fiducia, pur dotati di diverse potestà legislative, e con una componente, pur ridotta, che non è diretta espressione del corpo elettorale ma delle autonomie regionali⁹⁰.

⁸⁹ In questo senso, A. CIANCIO, *Quali riforme dopo la riduzione del numero dei parlamentari? Brevi considerazioni a margine della proposta per la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e l'introduzione della sfiducia costruttiva*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020, G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in AA.VV., E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 200 e ss.

⁹⁰ Lo spunto è ripreso da B. CARAVITA, *I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario*, in *Federalismi.it*, 26, 2020.

5. Conclusioni

Già dai lavori preparatori emergeva che il successo della riduzione del numero dei parlamentari si sarebbe potuto misurare solo in seguito all'approvazione di quelle riforme che ne sarebbero state, in modo più o meno diretto, una conseguenza.

Sulle tempistiche, non può che aver pesato l'emergenza sanitaria e, a meno di due anni dalla fine della legislatura ci si trova, ancora, senza aver prodotto una riforma organica dei regolamenti.

Il ticchettio dell'orologio che segna la fine della legislatura si fa più incombente e gli impegni cui far fronte si affastellano: la pausa estiva, l'inizio del semestre bianco, poi la sessione di bilancio e, a gennaio 2022, l'elezione del Presidente della Repubblica, in seguito alla quale uno scioglimento delle Camere è un esito tutt'altro che improbabile.

Seppur la congiuntura storica non sia la più favorevole, l'esistenza di una larghissima maggioranza attorno al Presidente Draghi, sembra invece la congiuntura politica migliore per approvare una riforma che sia il più possibile condivisa da tutte le forze politiche.

Tuttavia, lo stato dell'arte è un altro: i comitati ristretti non hanno ancora prodotto un testo da sottoporre alle Giunte.

In questo senso, sembra concretizzarsi l'idea di una riforma *ad res* che interviene in modo chirurgico sui soli *quorum*, espressi in termini assoluti, per non paralizzare il funzionamento delle Camere, rimandando all'inizio della prossima legislatura le modifiche più rilevanti; con il rischio, però, che l'auspicata riforma organica venga poi rinviata *sine die*.

Secondo dottrina maggioritaria, la riduzione dei parlamentari, in sé, veniva estrapolata dal contesto di un disegno di riforme istituzionali che avevano l'obiettivo, malcelato, di contribuire all'isolamento della principale istituzione della democrazia rappresentativa⁹¹. Ora, invece, viene rivitalizzata nella prospettiva di un nuovo centralismo delle assemblee elettive.

In conclusione, se questo Parlamento sarà in grado di produrre delle riforme che ne rivitalizzino i procedimenti, che arginino il ricorso alla decretazione d'urgenza, che lo rendano più efficiente e quindi più vicino al cittadino, ma anche più rispettoso del pluralismo delle opposizioni, avremo un Parlamento *«rampante»*, dotato di una serie di strumenti, caldeggiati da tempo dalla dottrina, che lo renderanno in

⁹¹ Sulle riforme istituzionali nella XVIII Legislatura, si vedano, *ex multis*, M. D'AMICO, *Una nuova stagione di riforme costituzionali "a tappe" e le sue insidie*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020, F. PASTORE, *Dal programma al Contratto di Governo*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, 1, 2020, C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento tra la XVII e la XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019, P. CARETTI, *Le recenti proposte di riforma costituzionale tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, G. CERRINA FERONI, *Ripensare la democrazia rappresentativa. Aldilà del mito populista*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, E. CHELI, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: un tema che torna di attualità*, 2, 2019, G. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018.



grado di governare i fenomeni e non anche di subirli, come la recente esperienza della pandemia ha mostrato.

Se, al contrario, nessuna riforma dovesse provenire da questa legislatura, avremmo un Parlamento solo «*dimezzato*», che rischia di auto-condannarsi ad una progressiva emarginazione dai processi decisionali.

In ultima analisi, l'assenza di riforme che siano in grado di valorizzare il taglio dei parlamentari ci condurrebbe, in un futuro non molto lontano, ad un Parlamento «*inesistente*»⁹², simulacro del passato, ma ora condannato alla totale irrilevanza.

⁹² Il riferimento è alla trilogia *I nostri antenati* di I. CALVINO: *Il visconte dimezzato* (1952), *Il barone rampante* (1957), *Il cavaliere inesistente* (1959).