

Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*

NICOLA LUPO**

Sommario

1. Premessa: una riforma giusta (e lungamente attesa), ma con la motivazione sbagliata. – 2. Un’attuazione per più versi cruciale. – 3. I singoli parlamentari. – 4. I gruppi parlamentari. – 5. Gli organi “di governo” delle due Camere: Uffici di Presidenza, Conferenza dei Capigruppo, Giunta per il regolamento. – 6. I Presidenti di Assemblea. – 7. Le commissioni permanenti. – 8. Le commissioni bicamerali. – 9. Infine, più in generale, il bicameralismo.

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il contributo rappresenta la rielaborazione di una relazione al seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere*, organizzato dall’Università di Pisa e dalla Scuola Superiore Sant’Anna, che si è tenuto nei giorni 25 e 26 giugno 2020.

** Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nella LUISS – Libera Università Internazionale degli Studi Sociali “Guido Carli” di Roma. Indirizzo mail: nlupo@luiss.it.

1. Premessa: una riforma giusta (e lungamente attesa), ma con la motivazione sbagliata

Nell'accingermi ad affrontare il tema assegnato credo sia corretto esplicitare, sin da subito, il mio punto di vista a proposito della revisione costituzionale da cui questa analisi prende le mosse. Ebbene, penso si tratti una riforma dai contenuti condivisibili (e lungamente attesi, visto che la riduzione dei parlamentari rappresenta un *refrain* del riformismo istituzionale italiano [CLEMENTI, 2019, p. 2 s.; TRIPODINA, 2020, p. 73 s.]), ma presentata con la motivazione sbagliata. Non è certamente in nome delle accuse alla “casta” e della riduzione dei “costi della politica” che si può intraprendere una seria azione di revisione del nostro assetto istituzionale; ed è anzi evidente come si tratti di motivazioni che rischierebbero di minacciare, se estremizzate, i fondamenti della democrazia rappresentativa e della stessa fiducia nelle istituzioni e nell'ordinamento [LUPO, 2019-II].

Rispetto a posizioni come quella appena argomentata si è criticamente rilevato che “una ragione sbagliata basta a compromettere l'essenza e l'esito di qualsiasi disciplina” [MANETTI, 2020, p. 3]. Mi sia consentito replicare che non sempre le motivazioni addotte, in modo più o meno sincero, dal legislatore si rivelano essere decisive nella valutazione della legge che viene approvata in nome di esse. Del resto, per avvalorare questa replica basterebbe forse tenere a mente l'insegnamento popperiano sugli effetti inintenzionali delle azioni intenzionali come oggetto di studio privilegiato per le scienze sociali [POPPER, 1969, p. 580 s.; ANTISERI, 2003, p. 29 s.]. E, più in concreto, ricordare quante riforme, legislative o financo costituzionali, pur immaginate e propugnate in nome di alcuni obiettivi, ne hanno poi realizzati di ben diversi.

2. Un'attuazione per più versi cruciale

Il dibattito costituzionalistico sulla riforma della Costituzione qui in esame appare piuttosto vivace, con giudizi che divergono su parecchi profili decisivi. Tra questi, se ne possono richiamare qui almeno tre.

In primo luogo, si discute sulla stessa importanza della revisione costituzionale in questione. Secondo alcuni, si tratterebbe di una riforma di rilievo marginale, di “una goccia nel mare delle riforme necessarie” [FUSARO, 2020, p. 241]. Secondo altri, al contrario, essa determinerebbe un *vulnus* alla democrazia rappresentativa, compromettendo “congegni, equilibri e garanzie” cruciali nelle democrazie parlamentari, quando non si configurerebbe addirittura come “un tassello di una trasformazione della forma di Stato in senso autoritario” [ALGOSTINO, 2019, p. 4 s.]; un tassello giudicato idoneo a compromettere sia la forma di governo, sia la forma di Stato [COSTANZO, 2020, p. 77].

In secondo luogo, si registra una intensa discussione anche circa i suoi effetti sulla funzionalità delle Camere. I promotori della riforma affermano che da essa deriverà una maggiore efficienza dei lavori parlamentari (per tutti, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Fraccaro nell'audizione svolta il 12 luglio 2018 davanti alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato [BIONDI DAL MONTE, 2020, p. 38 s.]) e altresì un rafforzamento del ruolo dei due rami del Parlamento, i quali guadagnerebbero così in “prestigio e autorevolezza” [CERRINA FERONI, 2019, p. 5]: trovando evidentemente supporto nelle tante inefficienze e difficoltà che si riscontrano oggi nell'attività delle Camere. Tuttavia, vi è anche chi, all'opposto, ritiene che la maggiore efficienza rappresenti un assunto indimostrato, se non addirittura da confutare, ipotizzando che “le lungaggini procedurali rimarranno invariate, se non peggioreranno per l'aumento del carico di lavoro” gravante su ciascun parlamentare [VIOLINI, 2020, p. 272].

In terzo ed ultimo luogo, persino quanto alla lettura della riforma in chiave comparata non vi è concordia, riscontrandosi divergenze radicali sul metodo della comparazione, e quindi sul suo oggetto. In particolare, prendendo in considerazione solo le Camere basse, alcuni rilevano che dopo la riforma costituzionale la Camera dei deputati italiana con 400 deputati sarebbe la Camera bassa meno numerosa, in rapporto alla popolazione, nel panorama europeo, con ogni deputato chiamato a rappresentare, in media, circa 151.000 abitanti [CARROZZA, 2019, p. 92; DELLEDONNE, 2020, p. 55; LUCIANI, 2020, p. 246]; e chi, all'opposto, considerando assieme le due Camere, visto il bicameralismo simmetrico, osserva che oggi l'Italia è lo Stato europeo con più parlamentari elettivi (945 tra deputati e senatori, come è noto) e che anche dopo la riduzione l'Italia resterebbe comunque ai piani alti di tale speciale classifica [DI PLINIO, 2019, p. 9 s.; FUSARO, 2020].

Ebbene, è facile osservare che, riguardo a tutti e tre i profili appena richiamati, questa diversità di giudizi discende dalle tante incognite che questa riforma ancora presenta. Le risposte a questi tre contrasti interpretativi finiscono perciò per dipendere, per larga parte, proprio da come la riforma sarà attuata: sia sul piano delle leggi elettorali, sia sul piano dei regolamenti parlamentari. Con particolare riferimento, quanto a quest'ultimo aspetto, proprio all'organizzazione interna delle Camere. Il tema qui affrontato, perciò, lungi dal configurarsi come un mero complemento rispetto al processo di riforma costituzionale, si rivela esserne – ovviamente, in prospettiva – elemento qualificante, se non decisivo, al fine di valutarne i contenuti e, soprattutto, gli effetti.

In altri termini, già da questi pochi passaggi accennati in sede introduttiva mi pare emerga come la partita della riforma dei regolamenti parlamentari – ovviamente non da sola, ma in stretta correlazione con quella relativa alla legge elettorale – risulti cruciale per sciogliere questi profili. In sintesi, e per anticipare il cuore della tesi che qui si vuole sostenere: se ci si limiterà a dare attuazione alla

riforma soltanto adeguando i *quorum* – e dunque, in particolare, riducendo i requisiti per la formazione dei gruppi e lasciando immutati numero e composizione delle commissioni, senza incidere in alcun modo sui rapporti tra le due Camere – il ritorno, in termini di maggiore efficienza e recupero del ruolo del Parlamento, appare tutt'altro che dimostrato. Se invece, al contrario, si avrà la forza di cogliere questa occasione per ripensare in profondità, esattamente 50 anni dopo i regolamenti del 1971, le caratteristiche dei soggetti e dei procedimenti parlamentari, a partire proprio dall'articolazione in gruppi e commissioni e dai meccanismi di funzionamento del bicameralismo simmetrico, una revisione costituzionale puntuale e apparentemente minimale potrebbe segnare un significativo cambio di passo negli assetti del parlamentarismo in Italia. Una opzione, quest'ultima, che sembra essere stata fatta propria dal Presidente Fico nella seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 4 marzo 2020, dedicata appunto all'analisi dei possibili effetti della revisione costituzionale, laddove ha sottolineato l'esigenza di “ridefinire le complessive modalità e procedure di lavoro degli organi parlamentari, in modo da predisporre eventuali adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati, assecondando così una richiesta più volte – e da parecchie legislature – avanzata dai deputati e dai Gruppi”.

A ben vedere, non pare trattarsi di una novità. L'attuazione delle riforme costituzionali riveste sempre un ruolo cruciale: sia quando si tratti di revisioni organiche, sia laddove si sia davanti a interventi “a grappolo”, sia infine allorché, come nel caso di specie, vadano attuati emendamenti costituzionali specifici e puntuali. Del resto, non è nuova neppure la considerazione secondo cui l'attuazione degli emendamenti e delle revisioni costituzionali finisce per essere ancora più problematica e difficile rispetto al (già tutt'altro che facile) processo di attuazione di una nuova Costituzione, visto che le spinte alla continuità si rivelano essere, in questi casi, tendenzialmente ancora più forti. A maggior ragione, poi, all'indomani dello svolgimento di un referendum costituzionale, che ne rende incerto l'esito e, soprattutto, finisce per dividere i cittadini, le forze politiche e gli stessi costituzionalisti in favorevoli e contrari alla riforma: una riforma che, ove approvata, dovrà essere poi attuata rigorosamente e scrupolosamente, anche con il concorso attivo di coloro che l'hanno avversata, per non rivelarsi dannosa.

La scarsa attenzione mostrata dal legislatore di revisione costituzionale, qui come invero anche in altre occasioni, nella predisposizione di norme transitorie o nella prefigurazione di meccanismi di attuazione è un aspetto evidentemente da stigmatizzare perché accentua le incertezze circa gli esiti derivanti dalla riforma [MASCIOTTA, 2020, p. 765 s.]. Anche se non mi spingerei a dire che per ciò solo la riforma sia da ritenersi incostituzionale, e dunque – se ben comprendo – in contrasto con i principi supremi, appunto in quanto contenente una sorta di “delega in bianco” [cfr. la parallela relazione di Michela Manetti].

Inoltre, non va dimenticato che, almeno per quanto riguarda la legge elettorale, qualcosa in tal senso si è (già) fatto. Da questo punto di vista, la legge n. 51 del 2019 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari), mi pare – al di là di ogni giudizio di merito – un'interessante e innovativa soluzione, pur con parecchi limiti [TANTULLI, 2019; GORI, 2019; e, soprattutto, la relazione di Tarli Barbieri], di attuazione anticipata ed eventuale di una revisione costituzionale del sistema bicamerale, immaginata al fine di muoversi in coerenza con la consolidata giurisprudenza costituzionale che ha affermato la necessità che una legge elettorale ci sia sempre.

Come si ricorderà, proprio l'esigenza di rispettare il principio – probabilmente avente natura di principio supremo – secondo cui occorre assicurare la “necessaria, costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, consentendo la loro “rinnovazione, in qualsiasi momento” (così, tra le tante, la sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 1997), era stata alla base dell'opzione, percorsa dalla riforma costituzionale respinta il 4 dicembre 2016, nel senso di lasciare immutato il numero dei deputati (spingendo correlativamente a un ripensamento radicale della composizione e delle funzioni del Senato). Infatti, la revisione costituzionale, ove avesse optato per ridurre pure il numero dei componenti della Camera, avrebbe dovuto contenere una disposizione transitoria in grado di assicurarne da subito l'elezione, nelle more dell'approvazione di una nuova legge elettorale: e quindi, tra l'altro, sarebbe stata chiamata a prendersi cura altresì della conseguente ridefinizione dei collegi elettorali della Camera. L'aver mantenuto fermo a 630 il numero dei deputati ha invece consentito al disegno di legge di revisione costituzionale di occuparsi, con disposizione transitoria peraltro piuttosto sommaria e dall'interpretazione non agevole, della sola elezione (indiretta) del nuovo Senato [LUPO, 2016, p. 5 s.]. E ha consentito di progettare e poi approvare una nuova legge elettorale per la Camera – la legge n. 52 del 2015 – che sarebbe stata applicabile, almeno in teoria, per l'elezione dei 630 deputati, tanto in caso di successo quanto in caso di insuccesso della revisione costituzionale.

3. I singoli parlamentari

Nel passare ora in rassegna, alla luce dell'ipotetica riduzione del numero di deputati e senatori, i diversi soggetti dell'ordinamento parlamentare, si possono prendere le mosse dal singolo parlamentare. Riguardo a quest'ultimo, mi pare innegabile che il peso di ciascun parlamentare verrebbe a essere sensibilmente accresciuto per effetto della riforma costituzionale. Non si toccherebbero certamente i vertici propri del Senato statunitense, i cui 100 membri, ognuno dei quali eletto per un mandato di sei anni (rinnovabile senza limiti), esercitano un peso notevolissimo in quel sistema politico anche a livello individuale. Tuttavia, è

evidente che una cosa è essere membro di un organo composto da 630 deputati, un'altra di un organo composto da 400; e, a maggior ragione, da (soli) 200 parlamentari.

Ci si potrebbe domandare se questo ruolo accresciuto condurrà ad un miglioramento della classe politica. Certo, potrebbe essere questa una precondizione, in quanto renderebbe più attrattivo il mandato parlamentare, ma è difficile a dirsi; e le recenti esperienze dei consigli regionali a ranghi ridotti non sembrano aver comportato significativi effetti positivi in questo senso [TARLI BARBIERI, 2019-II, p. 377 s.]. Molto, ancorché non tutto, dipenderà dalle caratteristiche della legge elettorale, che è decisiva per più aspetti, tra i quali, evidentemente, la selezione dei rappresentanti [BIONDI, 2019, p. 4 s.]. Oltre che, ovviamente, dalle opzioni compiute dai partiti politici.

Ad ogni modo, la riforma costituzionale dovrebbe rendere i singoli parlamentari (relativamente) più visibili, sul piano individuale: pur nella consapevolezza che i meccanismi della comunicazione politica contemporanea privilegiano decisamente la dimensione personalistica dei *leader* rispetto a quella collettiva delle assemblee, le quali invece, nel loro pluralismo, risultano assai più difficilmente “comunicabili” in termini semplificati e immediati davanti all'opinione pubblica. Anche le strutture di supporto all'attività di Camera e Senato, ove restassero tali – e credo che esse dovrebbero almeno mantenere la dimensione attuale, visto che già sono state sottoposte a una drastica cura dimagrante nel corso degli ultimi due decenni – potrebbero persino far sì che i singoli parlamentari siano meglio supportati. Anche perché il loro compito sarà inevitabilmente più gravoso, sia per banali ragioni di “divisione del lavoro”, sia perché saranno chiamati a rappresentare territori tendenzialmente più vasti (specie ovviamente ove permanessero collegi uninominali nella percentuale oggi prevista): un onere certo non facile, ancorché reso senz'altro più agevole dalla disponibilità delle nuove tecnologie [DI PLINIO, 2019, p. 11].

Anche alla luce del quadro fornito dalla legge elettorale che si applicherà per l'elezione delle nuove Camere, occorrerà poi, comunque, riflettere sul rapporto tra singoli parlamentari e gruppi di appartenenza. Una questione annosa [GUSMAI, 2019], su cui la giurisprudenza costituzionale pare aver preso una posizione piuttosto chiara di recente, laddove ha riconosciuto i singoli parlamentari, ma non i gruppi, come poteri dello Stato legittimati a sollevare conflitti di attribuzione davanti alla Corte costituzionale (ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020).

Invero, nella prima pronuncia in cui la Corte costituzionale ha riconosciuto i singoli parlamentari come poteri dello Stato, l'ordinanza n. 17 del 2019, l'esclusione di un analogo riconoscimento per i gruppi parlamentari si prestava ad essere letta come il frutto di una decisione di inammissibilità limitata al caso di specie, visto che essa era motivata sulla base delle caratteristiche con cui era stato presentato il ricorso da parte del gruppo PD. La pronuncia intervenuta l'anno

successivo, l'ordinanza n. 60 del 2020, ha confermato invece tale assunto, sulla base di una motivazione di ordine più generale. In essa, infatti la Corte, probabilmente anche in replica ad alcune posizioni espresse in dottrina (nelle quali si era sostenuto come fosse un po' paradossale che il gruppo non potesse fare ciò che era ritenuto possibile per il singolo parlamentare [LUPO 2019, p. 8; FABRIZZI 2019, p. 107]), ha precisato che "l'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico [...] non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento".

In termini più generali, ci si potrebbe domandare se non sia in atto, nelle sue fasi iniziali, una inversione di tendenza rispetto all'evoluzione di gran lunga dominante registratasi nel XX secolo. Quest'ultimo, infatti, come è noto, è stato il secolo in cui si è passati dal Parlamento dei notabili al parlamento dei partiti, con una crescita costante del ruolo dei gruppi. Basti pensare, per tutti, ai fenomeni del "contingentamento dei tempi", del "contingentamento degli emendamenti" e infine, nella fase più acuta dell'emergenza legata al Covid-19, persino ad una sorta di "contingentamento dei parlamentari" fisicamente presenti in aula [LUPO, 2020; CURRERI, 2020-II, p. 229]: fenomeni tutti in cui si è fatto leva essenzialmente sui gruppi al fine di rendere più spedite e meno complesse le procedure parlamentari. Fenomeni che però sembrano dare per scontata una elevata significatività dei gruppi parlamentari, e la loro corrispondenza con partiti politici solidi e tendenzialmente stabili. Il che, è risaputo, accade con sempre minore frequenza.

4. I gruppi parlamentari

Per quanto riguarda specificamente le caratteristiche dei gruppi parlamentari, è anzitutto evidente che, se non intervenisse modifica alcuna dei regolamenti di Camera e Senato riguardo ai *quorum* attualmente previsti per la formazione dei gruppi, la possibilità di costituire gruppi si ridurrebbe di molto: tanto che alcune forze politiche, anche di medie dimensioni, non sarebbero più in grado di formare da sole un gruppo. Questa conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari sarebbe poi resa ancor più stringente al Senato per effetto del requisito politico-elettorale – consistente nella cioè nella necessaria corrispondenza con un partito o movimento politico che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori (art. 14, comma 4, primo periodo, reg. Senato) – introdotto nella riforma regolamentare del dicembre 2017, in aggiunta alla soglia numerica.

Può forse essere interessante ricordare l'esperienza della III legislatura repubblicana (1958-1963), ove in un Senato composto da 251 senatori furono costituiti (oltre al misto) solo 4 gruppi parlamentari (in corrispondenza dei 4 maggiori partiti: DC, PCI, PSI e MSI), a fronte degli 8 gruppi della Camera. Nella

legislatura precedente i senatori dei partiti minori che sostenevano il Governo (liberali, repubblicani e socialdemocratici), invece, si misero insieme costituendo un gruppo autonomo. Dal 1963, l'aumentato numero dei senatori in applicazione della legge costituzionale n. 2 del 1963 consentì ai partiti minori una rappresentanza di senatori sufficiente a formare gruppi autonomi, in sostanziale coincidenza con l'avvio dei governi di centro-sinistra [GIANNITI, 2019, p. 125 s.]. Nel 1977, infine, si introdusse nel regolamento del Senato una disposizione (eliminata dalla già ricordata riforma del dicembre 2017), analoga a quella tuttora presente nel regolamento della Camera, che permetteva al Consiglio di Presidenza di autorizzare la costituzione di gruppi "in deroga", purché formati da almeno 5 senatori e rappresentativi di "partiti organizzati nel paese".

In assenza di una revisione dei regolamenti parlamentari, gli effetti della differenza nella disciplina attualmente vigente, nelle due Camere, sulla formazione dei gruppi si allargherebbe. Diventerebbe poi ancor più eccezionale la natura della deroga di cui si possono avvalere, ex art. 14, comma 5, reg. Senato (senza nemmeno la necessità di un'autorizzazione del Consiglio di Presidenza), i senatori appartenenti alle minoranze linguistiche (a maggior ragione considerando la riduzione minimale dei seggi senatoriali spettanti al Trentino-Alto Adige, che passerebbero da 7 a 6).

Passandosi alla soluzione diametralmente opposta, l'ipotesi di abbattere proporzionalmente tutte le soglie attualmente richieste per la formazione dei gruppi, portandole ad esempio (da 20) a 13 deputati e (da 10) a 6 senatori, come pure è stato prospettato [CURRERI 2020-I], non sembra invero particolarmente opportuna. Anche perché non va dimenticato che rispetto al 1920 il numero dei deputati si è notevolmente accresciuto, rendendo perciò, ovviamente, la soglia di 20 deputati, rimasta immutata per un secolo, più agevole da raggiungere. I deputati, nel 1920, erano pressoché esattamente il numero intermedio tra quello attuale (630) e quello previsto dalla riforma costituzionale (400), ossia 508. In termini percentuali, pertanto, la soglia per la formazione di un gruppo prevista alla Camera (anche a prescindere dai gruppi "in deroga") si è da allora sensibilmente abbassata, passando dal 3,93% al 3,17% (ed era pari al 3,48% nella prima legislatura repubblicana).

Ci sono comunque, a fare da "cuscinetto", in caso, le già accennate disposizioni del regolamento della Camera (art. 14, commi 2 e 5) sui gruppi "in deroga" (una deroga ritenuta costantemente, ancorché discutibilmente, applicabile anche a gruppi con meno di 10 deputati) e quelle sulle componenti politiche del gruppo misto (di norma di almeno 10 deputati, ma con soglia anche qui derogabile, purché si tratti di componenti politiche superiori a 3 deputati). Paradossalmente, dopo la riduzione del numero dei parlamentari, delle norme attualmente presenti nel regolamento della Camera, sui gruppi autorizzati e sulle componenti politiche del

gruppo misto, vi sarebbe particolare bisogno al Senato, vista la maggiore difficoltà nell'assicurare una congrua rappresentanza di senatori ai partiti piccoli o medi.

In ogni caso, mi pare che vada ribadita anche a questo proposito una forte esigenza di uniformità tra i due rami del Parlamento. La recente vicenda della formazione, pochi giorni dopo la costituzione del governo Conte 2, del gruppo "Italia Viva-PSI", in cui si è registrata un'interpretazione dell'art. 14, comma 4, del regolamento del Senato talmente forzata, in quanto contrastante con la disposizione di cui al primo periodo di tale comma, e a tal punto impopolare, che nessuno ha osato esplicitarla [sulla vicenda Maestri, 2019; MANNINO-CURRERI, 2019, p. 72 s.; RONGA, 2020, p. 232 s.; PODETTA, 2020, p. 140 s.], mostra come allorquando le norme tra Camera e Senato sono divergenti sia tendenzialmente la moneta cattiva a scacciare la buona. Cioè, al di là di ogni giudizio di valore, come gli intenti razionalizzatori di chi riscrive i regolamenti finiscano per essere sistematicamente frustrati ove questi intenti non siano perseguiti con coerenza in ambedue i rami del Parlamento. E' evidente infatti che l'argomento più forte per autorizzare la formazione di un nuovo gruppo al Senato, interpretando in termini estensivi uno spiraglio lasciato aperto dalla lettera del nuovo regolamento (per effetto del combinato disposto dell'art. 14, comma 4, penultimo periodo, e dell'art. 15, comma 3), è stato in realtà di tipo politico-sostanziale: ed è stato rappresentato dal fatto che quel (nuovo) partito, ancorché non fosse presente nelle schede elettorali nel 2018 e non avesse conseguito l'elezione di "senatori" (espressione non a caso usata al plurale dall'art. 14, comma 4, primo periodo, del regolamento del Senato), era stato comunque in grado di dare origine ad un autonomo gruppo parlamentare, con più di 20 deputati, alla Camera, in ossequio al regolamento di quel ramo del Parlamento, tuttora ancorato al solo requisito quantitativo.

5. Gli organi "di governo" delle due Camere: Uffici di Presidenza, Conferenza dei Capigruppo, Giunta per il regolamento

Riguardo agli organi collegiali "di governo" delle due Camere, tutti presieduti dal Presidente di Assemblea (Uffici di Presidenza, Conferenze dei Capigruppo, Giunte per il regolamento) probabilmente il nodo non è tanto quello di una riduzione dei loro componenti, quanto quello della valutazione di eventuali accorpamenti; e, soprattutto, della costruzione di sinergie e forme di lavoro congiunto tra i corrispondenti organi di Camera e Senato, oltre che di eventuali adattamenti dei loro meccanismi di funzionamento (sui quali non si può che fare rinvio alla parallela relazione di Luigi Ciaurro).

Sugli Uffici di presidenza, è chiaro che il numero dei loro componenti appare difficilmente riducibile: vicepresidenti (4), questori (3) e segretari (minimo 8) restano necessari anche in assemblee a composizione più ridotta. Al massimo, si può prospettare una lieve diminuzione dei soli segretari, o almeno augurarsi che la

diminuzione dei parlamentari, ove si rifletta in un decremento dei gruppi, freni la moltiplicazione di segretari che si è registrata nelle ultime legislature, realizzata al fine di assicurare la presenza di tutti i gruppi all'interno dell'Ufficio di Presidenza senza però alterare una qualche proporzionalità nella sua composizione [GRIGLIO-PERNICIARO, 2010].

Nutrirei invece parecchie perplessità rispetto all'ipotesi, pur talora avanzata, di una fusione tra l'Ufficio di Presidenza e la Conferenza dei capigruppo: si politicizzerebbero e si avvicinarebbero troppo alle situazioni politiche contingenti delicate scelte di funzionamento interno rimesse al primo dei due organi richiamati. Semmai – se si volesse perseguire davvero l'obiettivo di un “ruolo unico” del personale delle amministrazioni di Camera e Senato – sarebbe allora indispensabile dare luogo a forme di operatività congiunta tra gli Uffici di Presidenza dei due rami del Parlamento. Semmai, il “successo” delle Conferenze dei capigruppo, le quali in questi anni hanno ulteriormente ampliato le loro funzioni, andando ben al di là della mera programmazione dei lavori, dovrebbe far riflettere sui vantaggi derivanti dal loro (assai limitato) regime di pubblicità e dalla presenza, nel loro seno, dei *leader* politici, oltre che del rappresentante del Governo.

Più delicata è la questione delle Giunte per il regolamento, che mi paiono versare, specie nelle due legislature più recenti, in profonda crisi [BARTOLUCCI, 2016, p. 289 s.]. Da ultimo, financo nella gestione dell'emergenza, che pure ha richiesto una ridefinizione di non poche regole di funzionamento delle Camere al fine di garantire il rispetto del c.d. “distanziamento sociale” e di adeguare la pubblicità dei lavori delle commissioni permanenti, le riunioni delle Giunte sono state poche (una al Senato; tre alla Camera), mentre il ruolo-chiave è stato esercitato perlopiù dalla Conferenza dei capigruppo.

Per inciso, quanto alle altre Giunte, può osservarsi che alla Camera ben si potrebbero fondere tra di loro, sul modello Senato, Giunta delle elezioni e Giunta delle immunità, senza che ciò origini particolari problemi. E potrebbe essere altresì l'occasione per codificare, anche nel regolamento della Camera, la convenzione, da tempo in essere, sulla necessaria appartenenza del presidente di tali Giunte a un gruppo di opposizione (ed eventualmente per ragionare di una loro composizione paritaria, tra maggioranza e opposizione).

6. I Presidenti di Assemblea

L'appena richiamata crisi delle Giunte per il regolamento appare strettamente legata al ruolo dei Presidenti di Assemblea quali “giudici” del diritto parlamentare [LUPO, 2013], rispetto al quale tali Giunte si pongono in termini di ausilio; e, al Senato, ora fors'anche in termini di (assai atipico) appello, su richiesta di almeno un terzo dei senatori, o di capigruppo dal pari peso [sulle diverse letture dell'art.

18, comma 3-*bis*, reg. Senato, cfr. CURRERI, 2017, p. 653 s.; GIANFRANCESCO, 2018, p. 8 s.; MANETTI, 2018, p. 9 s.]. Un ruolo presidenziale che invero fatica anch'esso non poco a delinearci in modo soddisfacente, nella fase attuale.

È in risposta alle difficoltà che i Presidenti di Assemblea incontrano, negli ultimi decenni, nell'esercitare questo ruolo che si spiega, in termini sintetici, la maggiore attenzione prestata dalla Corte costituzionale nei confronti dei procedimenti che si svolgono presso Camera e Senato. Per esemplificare: se le prassi dei *maxi-emendamenti* o dell'introduzione di emendamenti estranei nei disegni di legge di conversione dei decreti-legge fossero stati arrestate, o quanto meno efficacemente limitate dai Presidenti di Assemblea non vi sarebbe stato bisogno di interventi, *a posteriori* e necessariamente un po' *tranchant*, da parte della Corte costituzionale.

Alla luce dell'indebolimento di questo ruolo dei Presidenti di Assemblea si spiega altresì come mai i "moniti" formulati in proposito dalla Corte costituzionale – sia quanto al necessario ragionevole equilibrio tra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari (ordinanza n. 60 del 2020), sia riguardo alle forme di dialogo e di confronto con il legislatore (la cui importanza è stata sottolineata, anche sulla base di esperienze comparate, dalla relazione annuale svolta dalla Presidente Cartabia [CARTABIA, 2020, p. 7 s.]) – abbiano ricevuto fin qui un seguito nullo o quasi.

Detto in altri termini, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 9 del 1959, aveva fatto una scommessa, per larga parte riuscita, sugli ordinamenti interni di Camera e Senato e posto le premesse per l'espansione del ruolo imparziale dei Presidenti, quali "giudici", appunto, del diritto parlamentare, perlomeno dove dettato da fonti sub-costituzionali [BRUNELLI, 2016; TARLI BARBIERI, 2019-I]. Oggi il quadro è decisamente cambiato e la procedura individuata e seguita è sempre più spesso oggetto di contestazioni, sia ove le relative questioni procedurali siano state decise dal Presidente di Assemblea, sia nei casi, sempre più rari, in cui esse siano state affrontate con un parere (espresso in genere a maggioranza, in più occasioni risicata) della Giunta per il regolamento.

Se il ruolo dei Presidenti di Assemblea si politicizza, e se non si delineano o non si rafforzano adeguatamente strutture interne in grado di assicurare maggiore imparzialità nell'applicazione dei regolamenti parlamentari, allora il controllo esterno, di tipo giurisdizionale, a tutela dello stesso Parlamento, finisce per diventare necessario. E', del resto, un fenomeno non solo italiano: sempre più spesso le Corti costituzionali e, talora, le Corti supreme tendono a porsi non più in contrapposizione al Parlamento-legislatore, bensì a protezione e a tutela delle preziose funzioni svolte dai "loro" Parlamenti [BAR-SIMON-TOV, 2015; LUPO, 2019-IV]. Funzioni che consistono ad esempio nel farsi carico di operare, all'interno del procedimento legislativo, un primo bilanciamento tra i diversi principi e valori costituzionali in gioco, ma che sono divenute, specie in ordinamenti ad accentuato pluralismo, sempre più difficili da assolvere. Tant'è che

la garanzia-protezione delle Corti è spesso chiamata a intervenire per evitare il rischio che siano gli stessi Parlamenti a rinunciare del tutto a esercitare funzioni siffatte: così finendo talora per far sì che l'attività delle Corti prestasse il fianco ad accuse di paternalismo [ROZNAI, 2018; FARAGUNA, 2019], ma consentendo comunque alle Corti medesime di evitare una sovraesposizione eccessiva, evitando che esse siano sistematicamente chiamate a definire in modo diretto, senza l'intermediazione del legislatore, i bilanciamenti in questione.

7. Le commissioni permanenti

Proprio le commissioni permanenti rappresentano, forse, l'aspetto organizzativo su cui maggiormente si avverte l'esigenza di una riforma dei regolamenti parlamentari, incredibilmente rimasti nella sostanza invariati, sul punto (salvo limitate innovazioni, incentrate quasi tutte sulle caratteristiche delle Commissioni politiche dell'Unione europea), dal 1987 alla Camera e dal 1988 al Senato. Una stasi che ha ignorato perciò – qui sì, per bieche ragioni di conservazione delle poltrone, perlopiù celate dietro la scusa delle riforme del bicameralismo *in itinere* – le conseguenze sistemiche della riforma dei Ministeri di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999 e, soprattutto, della pressoché completa riscrittura del Titolo V Cost. avvenuta tra il 1999 e il 2001: interventi di tipo organico che avrebbero richiesto, all'evidenza, un ripensamento complessivo delle attribuzioni materiali delle commissioni, e anche del sistema stesso delle commissioni permanenti [ZUDDAS, 2002; CATELANI, 2003, p. 39 s.; LUPO, 2006; MIDIRI, 2006, p. 129 s.; FASONE, 2012, p. 392 s.]. La riduzione dei parlamentari rende dunque ancora più ineludibile la diminuzione e l'accorpamento delle commissioni permanenti [CERRINA FERONI, 2019, p. 9 s.].

La mancata riconfigurazione del sistema delle commissioni parlamentari permanenti – alla quale talvolta si è ovviato con soluzioni “tamponate” (si pensi alle due atipiche commissioni “miste” e “di studio” istituite nella XVII legislatura dalla Presidente della Camera Boldrini e operanti al limite della legalità dell'ordinamento parlamentare: la Commissione per i diritti e i doveri relativi ad internet e la Commissione «Jo Cox» sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio) – ha originato altresì effetti assai deleteri su metodi e contenuti della legislazione statale e, al contempo, sulla quantità e sulla qualità dell'apporto parlamentare alla legislazione. Una legislazione rappresentata ormai in larghissima prevalenza da mega-provvedimenti “omnibus” – soprattutto decreti-legge e relative leggi di conversione – esaminati in sede referente perlopiù da commissioni con competenze “trasversali” quali le Commissioni bilancio e le Commissioni affari costituzionali. Con contenuti che perciò sfuggono evidentemente al dominio delle commissioni “di settore”, chiamate ad intervenire soltanto in sede consultiva.

Probabilmente, di fronte al necessario ripensamento delle commissioni permanenti, ad un secolo esatto dalla riforma che ne configurò i caratteri attuali, il punto di attacco più corretto pare essere rappresentato dal superamento del principio tradizionale – che subisce talune deroghe, per i parlamentari membri del Governo e, al Senato, altresì per i gruppi minori – in base al quale ciascun parlamentare deve, di regola, essere membro di una sola commissione permanente [conformemente, PERTICI, 2020, p. 258]. In questo modo, si romperebbe la connessione necessaria tra il numero delle commissioni di Camera e Senato (che sarebbe comunque da ridurre, rispetto alle 14 attuali) e il numero dei parlamentari: una connessione che specie in un Senato di poco più di 200 componenti darebbe origine a non pochi problemi.

Come si è prontamente notato [TUCCIARELLI 2020, p. 180], se questa regola restasse immutata, si avrebbe infatti, *ceteris paribus*, nel nuovo Senato, un numero medio di senatori per ogni commissione permanente oscillante tra 14 e 15. Una riduzione che probabilmente sarebbe invero troppo drastica (anche se non mancano Parlamenti con commissioni composte da un numero inferiore di membri: per tutti, basti citare il Senato australiano, in cui ciascuna commissione è composta da soli 6 membri), in particolare ove si intenda mantenere la possibilità dell'approvazione in sede legislativa/deliberante delle leggi, che è prefigurata, com'è noto, dall'art. 72, terzo comma, Cost.: una possibilità che i regolamenti di Camera e Senato prontamente attuarono sin dalla I legislatura repubblicana e che fu utilizzata assai intensamente fino all'inizio degli anni Novanta [TARLI BARBIERI, 2016, p. 2372 s.]. Gli inconvenienti derivanti da commissioni troppo piccole si accrescerebbero poi ulteriormente visto che, a stare al regolamento del Senato attualmente vigente, per come modificato nel dicembre 2017 (art. 34, comma 1-*bis*, sulla cui conformità a Costituzione più d'uno ha espresso perplessità [VOLPI, 2020, p. 73]), proprio la sede legislativa/deliberante, assieme alla sede redigente, è la sede cui il Presidente di Assemblea deve assegnare, “di regola”, i progetti di legge.

Certo, l'appartenenza di ogni parlamentare a più di una commissione comporterebbe non poche conseguenze in termini di organizzazione del tempo e della logistica parlamentare, ma non mi pare un ostacolo insormontabile. Forse, si potrebbe distinguere anche tra commissioni permanenti, per così dire, “di serie A” (con una appartenenza tendenzialmente *full-time*) e commissioni permanenti “di serie B” (*part-time*); e a queste affiancare giunte, comitati e organi bicamerali (tutti *part-time* per definizione). Esperienze comparate non mancano [IACOMETTI, 2010, p. 189 s.; FASONE, 2012, p. 157 s.] e qualche buona pratica può forse essere anche importata da alcuni consigli regionali che pure in più casi conoscono la “*multiple membership*” [GRIGLIO, 2009, p. 121 s.].

In parallelo, si può probabilmente porre in discussione altresì l'idea di fondo di commissioni permanenti specializzate solo ed esclusivamente per materia, e

chiamate perciò, in quel determinato ambito materiale, a svolgere, almeno in chiave istruttoria, tutte le attribuzioni spettanti alle Camere. Il modello adottato negli ultimi decenni a Westminster, ad esempio nel senso della distinzione tra commissioni (speciali) legislative e commissioni (permanenti) di controllo, si è rivelato essere un notevole successo [BENTON-RUSSELL, 2013]; e si presta altresì ad accogliere meglio e a valorizzare quegli istituti del c.d. “*post-legislative scrutiny*” che si vanno diffondendo nei Parlamenti contemporanei [GRIGLIO-LUPO, 2020].

Va anche considerata l’innovazione tecnologica e va messo in conto ciò che essa comporta, pur con le dovute attenzioni e con la necessaria re-ingegnerizzazione delle procedure (e la regolazione dei relativi regimi di pubblicità), non tanto per l’Assemblea, quanto soprattutto per le commissioni. Anche ove le regole e le procedure restino invariate, la diffusione di internet determina infatti un cambiamento profondo nell’attività delle commissioni perché incrementa automaticamente, e in misura assai cospicua, il livello di trasparenza dei lavori parlamentari [FASONE-LUPO, 2015]: rendendo perciò assai più difficile creare quella informalità e quella semi-pubblicità che probabilmente sono state, assieme ad un forte sistema dei partiti, alla base del successo delle commissioni in sede legislativa/deliberante.

8. Le commissioni bicamerali

In questa chiave, le commissioni bicamerali non possono non essere ripensate, anche in profondità. Mi pare infatti difficilissimo mantenerne l’attuale numero (attualmente superiore a dieci, perlopiù composte da 40-50 membri) e assicurare l’effettiva partecipazione, in ciascuna di esse, di un numero eguale di deputati e senatori. Per esemplificare, con 200 senatori elettivi basterebbero, evidentemente, 10 commissioni bicamerali da 40 membri l’una per far sì che pressoché tutti i senatori siano oberati da un impegno ulteriore, aggiuntivo rispetto a tutti gli altri (l’appartenenza a una commissione permanente, eventualmente a una giunta, senza considerare altri incarichi nei gruppi di appartenenza, nelle delegazioni parlamentari o in assemblea, oltre ad eventuali incarichi di governo).

Ecco perché mi sembra ineliminabile una drastica riduzione dei componenti degli organi bicamerali, alcuni dei quali, in ipotesi, potrebbero essere composti, in particolare se chiamati a svolgere funzioni di controllo, anche da un numero limitatissimo di membri. Ad esempio, ove rispondessero a compiti conoscitivi delimitati, si potrebbero fors’anche immaginare organi composti da due soli parlamentari (uno di maggioranza e uno di opposizione); oppure si potrebbe ipotizzare una composizione di taluni organi bicamerali pari a un parlamentare per gruppo. Lasciando poi l’esercizio delle funzioni decisionali a sedi maggiormente rappresentative.

Il discorso ovviamente cambia ove ci si riferisca alle commissioni di inchiesta, per le quali (monocamerale o bicamerale che siano) resta la necessità di rispettare la prescrizione dell'art. 82 Cost. sulla composizione proporzionale ai gruppi parlamentari (per cui, anche a questo proposito si rivela essere decisiva la configurazione delle norme sulla formazione dei gruppi).

A commissioni bicamerale potrebbero altresì essere affidate funzioni ulteriori, specie sul versante del controllo-indirizzo e quanto ai rapporti con altri soggetti/ordinamenti, al fine di limitare le duplicazioni e di muoversi in piena coerenza con la linea evolutiva verso un bicameralismo più coordinato, financo "unitario". È chiaro, infatti, che fin tanto che il Parlamento era il solo organo rappresentativo nello Stato-nazione il bicameralismo poteva essere senz'altro utile ad assicurare una maggiore riflessione sulle leggi da approvare, mentre quando si trova chiamato a confrontarsi con altre sedi rappresentative, spesso anch'esse dotate di potere legislativo, il bicameralismo paritario finisce spesso per rivelarsi un impedimento, o comunque per appesantire non poco processi la cui tempistica sfugge alla determinazione da parte del Parlamento.

Si pensi anzitutto alle funzioni europee, che ben potrebbero essere affidate, sul modello spagnolo, a una commissione bicamerale [BASSANINI, MANZELLA, 2017, p. 180]: con sicuri vantaggi sull'omogeneità delle posizioni espresse dal Parlamento e anche, di conseguenza, sull'autonomia e sull'incisività del contributo delle Camere. Un effetto che, evidentemente, non tutti desiderano e che tende a essere ostacolato dall'adozione di modelli procedurali per più profili divergenti tra Camera e Senato. Qualche difficoltà potrebbe residuare nelle forme di (eventuale) coinvolgimento dell'Assemblea, che attualmente sono delineate con modalità diverse da Camera e Senato, e peraltro fin qui pressoché inapplicata. Ma pare trattarsi di difficoltà non insormontabili, posto che si potrebbe ipotizzare un'attivazione, all'occorrenza, di uno o dell'altro ramo del Parlamento.

Lo stesso può dirsi anche con riferimento alle funzioni di indirizzo e di controllo parlamentare sulla finanza pubblica. Dal momento che gli indirizzi vengono indicati in parallelo da Camera e Senato, nelle risoluzioni approvative del DEF, della NADEF e delle relazioni governative sullo scostamento, viene infatti naturale domandarsi che senso abbia non potenziare ulteriormente l'istruttoria bicamerale. Anche a questo proposito, invece, si registra, proprio a carico dei regolamenti parlamentari, una perdurante inattuazione costituzionale: dell'art. 5, comma 4, l. cost. 1/2012, laddove ha attribuito alle Camere, "secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti", l'esercizio della "funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni" [GRIGLIO, 2013, p. 6 s.; LUPO, 2017, p. 44 s.]. Una inattuazione, sia consentito aggiungere, che risulta particolarmente grave, specie nel momento in cui, per fronteggiare le conseguenze del Covid-19, si sta sensibilmente sviluppando il volume della spesa

pubblica e, quindi, giustamente, si chiede di accrescere i controlli sulla sua qualità. Rispetto a questi controlli il Parlamento può, in astratto, o chiamarsi fuori – e sarebbe scelta deleteria e gravida di conseguenze negative – o può, al contrario, provare a fungere da fulcro, in un circuito che coinvolge organi governativi (si è di recente prospettata una sorte di recupero, in seno al Governo, della “gloriosa” commissione tecnica per la spesa pubblica) e indipendenti (Corte dei Conti e Ufficio parlamentare di bilancio).

Infine, ancora a maggior ragione, si fa riferimento al rapporto con le Regioni. Il pensiero non può non andare a quell’art. 11 l.cost. n. 3/2001 che ha chiesto ai regolamenti parlamentari di procedere, in attesa della riforma del bicameralismo, all’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali. Compito certo non facile, ma che appare, specie una volta accantonata l’ipotesi di un “Senato delle regioni o delle autonomie”, assolutamente indifferibile [GIANNITI-LUPO, 2020]. Lo dichiarava la stessa Commissione bicamerale, alla vigilia del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, in caso di vittoria del “no”; e anche i tanti contrasti verificatisi durante il Covid-19 lo hanno ulteriormente dimostrato. Da ultimo, pure il Presidente della Repubblica Mattarella ne ha riaffermato la necessità, in occasione del suo discorso per il cinquantesimo compleanno delle Regioni a statuto ordinario, il 4 agosto 2020. Nel momento in cui è all’esame delle Camere un disegno di legge volto a costituzionalizzare le Conferenze Stato-autonomie territoriali e ad introdurre la c.d. “clausola di supremazia” (A.S., n. 1825, d’iniziativa dei senn. Parrini e Pinotti, in corso d’esame presso la Commissione affari costituzionali del Senato), va forse ricordato che, alla base della Commissione bicamerale per le questioni regionali, di norme costituzionali già ve ne sono ben due: l’art. 11 l.cost. n. 3/2001 e, ancor prima, l’art. 126 Cost., che com’è noto individua l’unica commissione bicamerale direttamente prevista in Costituzione [MANZELLA, 2003, p. 117 s.].

Suonano forse ricette invecchiate, lo so, ma l’inattività parlamentare è stata purtroppo assai grave e si è trascinata da vari decenni (a lungo giustificata proprio dall’attesa di una riforma costituzionale del bicameralismo che, com’è noto, non è mai arrivata): con l’effetto, ormai davanti a tutti, di una ulteriore (auto)emarginazione del Parlamento dai circuiti decisionali. Una (auto)emarginazione che è particolarmente significativa perché va a vantaggio di Governi ormai protagonisti quasi assoluti dei processi di produzione normativa, ma deboli quanto a legittimazione elettorale e per i quali non si può nemmeno più usare l’argomento – che peraltro tiene solo fino a un certo punto, specie quando il Governo, pur così legittimato, si trova davanti a trasformazioni profonde e imprevedibili – per cui essi (o, meglio, le maggioranze parlamentari che li supportano) hanno ottenuto, sulla base di un certo programma, il voto degli elettori.

9. Infine, più in generale, il bicameralismo

Come si vede, i nodi non sciolti relativi al nostro assetto bicamerale tornano al pettine. Un dato, a questo punto, non può non colpire. Tutte le riforme costituzionali che hanno inciso sul bicameralismo ne hanno accentuato la simmetria: la legge costituzionale n. 2 del 1963, la riduzione dei parlamentari e, si spera presto, l'abbassamento dell'elettorato attivo e passivo per il Senato. Lo stesso fatto che gli scioglimenti delle due Camere abbiano sempre avuto luogo contemporaneamente mi pare indicativo di una lettura in chiave uniformante del bicameralismo italiano.

Se la strada proseguirà, come sembra, in questa direzione, l'unico elemento asimmetrico resterà il numero dei parlamentari. Sì, l'argomento del perché non 300 deputati e 300 senatori ha un suo fascino, ma è, in fondo, piuttosto debole, specie se si guarda il panorama comparato, in cui negli ordinamenti democratici non mi risulta esistere nulla di simile. E lo stesso dicasi a proposito dell'opzione monocamerale, che pure periodicamente si riaffaccia (da ultimo, anche nelle conclusioni della relazione svolta da Michela Manetti), e che non trova riscontro, nell'Unione europea, in nessuno Stato con una popolazione superiore agli 11 milioni.

Al di là di queste opzioni alternative, che mi paiono oscillare tra il benaltrismo e il massimalismo, penso che, specie in una fase come questa, non ci sia molto tempo da perdere. A partire dai nodi organizzativi, la riduzione di deputati e senatori potrebbe rappresentare l'occasione per prendere atto della ulteriore conferma del bicameralismo simmetrico, inteso come bicameralismo procedurale – secondo quanto suggerito dalla Corte costituzionale nel monito finale della sentenza n. 35 del 2017 – e per adeguare fino in fondo a questa logica l'organizzazione di due Camere intese come organi del medesimo Parlamento. Che la Corte abbia a cuore questa interpretazione del bicameralismo mi pare lo si ricavi anche, da ultimo, dall'ordinanza n. 60 del 2020, nel passaggio in cui ha riservato un trattamento peculiare – di sostanziale insindacabilità – alla seconda (e definitiva) lettura del disegno di legge di bilancio.

Se la riforma costituzionale passasse, ma si perdesse anche questa occasione, e le due Camere dessero una lettura minimale, e magari divergente, della riforma costituzionale, perpetuando come nulla fosse le loro asimmetrie e le loro reciproche gelosie (spesso incoraggiate da atteggiamenti tutt'altro che collaborativi tra i rispettivi Presidenti), oltre a mantenere inalterati i tanti istituti che da tempo hanno assoluto bisogno di un profondo ripensamento [AMATO, 2020], gli argomenti a favore dell'antiparlamentarismo troverebbero di sicuro nuova e ulteriore linfa. Ed è facile pronosticare che, sulla scorta di motivazioni di questo tipo, si rischierebbero riforme costituzionali oggettivamente assai più pericolose, per gli assetti della democrazia italiana, di quella qui in discussione.

BIBLIOGRAFIA

- ALGOSTINO, A. (2019), *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in www.forumcostituzionale.it, pp. 1-8.
- ALGOSTINO, A. (2020), *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questione giustizia*, n. 1.
- AMATO, G. (2020), *La crisi dei parlamenti*, relazione orale svolta al terzo annual meeting dell'Associazione allievi del Seminario di studi e ricerche parlamentari il 23 gennaio 2020 (il cui audio/video è disponibile su <http://alumnistudiericercheparlamentari.it/2020/01/27/terzo-annual-meeting-dellassociazione/>)
- ANTISERI, D. (2003), *Karl Popper e il mestiere dello scienziato sociale*, in D. ANTISERI (a cura di), *Karl Popper e il mestiere dello scienziato sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- BAR-SIMAN-TOV, I. (2015), *The role of courts in improving the legislative process*, in *The Theory and Practice of Legislation*, n. 3, pp. 295-313.
- BARTOLUCCI, L. (2016), *Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme*, in LUPO, N. e PICCIRILLI, G. (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Il mulino, Bologna, pp. 281-305.
- BASSANINI, F. e MANZELLA, A. (2017), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze.
- BENTON, M. e RUSSELL, M. (2013). *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, in *Parliamentary Affairs*, 66(4), pp. 772-797
- BIFULCO, R. (2017), *La lunga attesa dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in F. BASSANINI-A. MANZELLA, *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, pp. 137-149.
- BIONDI, F. (2019), *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, pp. 1-17.
- BIONDI DAL MONTE, F. (2020), *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in ROSSI, E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, pp. 37-52.
- BRUNELLI, G. (2016), *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 45, pp. 127-170.
- CARROZZA, P. (2019), *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, numero speciale, pp. 81-100.

- CARTABIA, M. (2020), *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, in www.cortecostituzionale.it.
- CATELANI, E. (2003), *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del titolo V: la conferenza stato-regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 27-46.
- CERRINA FERONI, G. (2019), *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione Affari Costituzionali)*, in www.osservatorioaic.it, n. 3, pp. 1-10.
- CLEMENTI, F. (2019), *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2.
- COSTANZO, P. (2020), *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta OnLine*, n. 1, pp. 75-78.
- CURRERI, S. (2017), *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, p. 637 s.
- CURRERI, S. (2020-I), *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in www.federalismi.it, 15 aprile.
- CURRERI, S. (2020-II), *Il Parlamento nell'emergenza*, in www.osservatorioaic.it, n. 3, p. 214 s.
- DELLEDONNE, G. (2020), *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in ROSSI, E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, pp. 55-65.
- DI PLINIO, G. (2019), *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in www.federalismi.it, n. 7.
- FABRIZZI, F. (2019), *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Giappichelli, Torino.
- FARAGUNA, P. (2019), *"Constitutional Paternalism" and the Inability to Legislate. The Italian Constitutional Court's Decision on Assisted Suicide*, in *Verfassungsblog*.
- FASONE, C. (2012), *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova.
- FASONE, C., LUPO, N. (2015), *Transparency vs Informality in Legislative Committees: Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2015, n. 3, pp. 342-359.
- FUSARO, C. (2020), *Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il "sì" apre a nuove riforme*, in <http://www.libertaeguale.it/riduzione-dei-parlamentari-riforma-marginale-ma-il-si-apre-a-nuove-riforme/>

- GIANFRANCESCO, E. (2018), *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in www.federalismi.it, Focus Fonti, n. 1, pp. 1-12.
- GIANNITI, L. (2019), *I numeri del Parlamento italiano*, in *Aspenia*, n. 87, pp. 122-132.
- GIANNITI, L., LUPO, N. (2020), *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, early access.
- GORI, L. (2019), *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, p. 677-.
- GORI, L. (2020), *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in ROSSI, E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, pp. 131-142.
- GRIGLIO, E. (2010), *Il ruolo delle commissioni permanenti nei "nuovi" Consigli regionali: Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 167-168, pp. 119-134.
- GRIGLIO, E. (2013), *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1.
- GRIGLIO, E. (2017), *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, pp. 584-586.
- GRIGLIO, E., LUPO, N. (2020), *Parliaments in Europe Engaging in Post-legislative Scrutiny: Comparing the French, Italian and Swiss Experiences*, in *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 4 Issue 1, pp. 100-127.
- GRIGLIO, E., PERNICIARO, G. (2010), *Proporzionalità e rappresentatività nell'organizzazione parlamentare. Un caso emblematico: il Consiglio di Presidenza del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, pp. 151-169.
- GUSMAI, A. (2019), *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Cacucci, Bari.
- IACOMETTI, M. (2010), *L'organizzazione interna dei Parlamenti*, Carocci, Roma.
- LUCIANI, M. (2020), *Un "taglio" non meditato* in ROSSI, E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 245-248.
- LUPO, N. (2006), *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in www.forumcostituzionale.it.
- LUPO, N. (2013), *I poteri di "giudice" e di "integratore" del diritto parlamentare*, in LIPPOLIS, V. e LUPO, N. (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Jovene, Napoli, pp. 183-214.
- LUPO, N. (2016), *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, pp. 1-9.
- LUPO, N. (2017), *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 LIPPOLIS, V. e LUPO, N. (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, pp. 37-50.

- LUPO, N. (2019-I), *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 4.
- LUPO, N. (2019-II), *La riduzione dei parlamentari/1. Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, in *Il Mulino on line*, 14 ottobre.
- LUPO, N. (2019-III), *La XVII legislatura (2013-2018): una legislatura "lunghissima", con una svolta nell'evoluzione delle politiche istituzionali sul bicameralismo*, in *ASTRID Rassegna*, n. 18.
- LUPO, N. (2019-IV), *Parliaments*, in R. MASTERMAN and R. SCHÜTZE (eds.), *Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 335-360.
- LUPO, N. (2020), *La Costituzione non impedisce il voto "da remoto" dei parlamentari*, in *Luiss Open*, 2 aprile.
- MAESTRI, G. (2019), *Il nuovo gruppo "Psi-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, in www.lacostituzione.info.
- MANETTI, M. (2018), *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare*, in www.federalismi.it, Focus Fonti, n. 1, pp. 1-11.
- MANETTI, M. (2020), *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, early access.
- MANNINO, A., CURRERI S. (2019), *Diritto parlamentare*, Franco Angeli, Milano.
- MANZELLA, A. (2003), *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna.
- MARTUCELLI, C. (2019), *La sessione di bilancio del 2019: verso un "bicameralismo dimezzato"?*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, pp. 631-636.
- MASCIOTTA, C. (2020), *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2.
- MIDIRI, M. (2006), *Le competenze delle Commissioni permanenti alla luce della riforma dei Ministeri e della revisione del Titolo V della Costituzione*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, pp. 123-140.
- PERTICI, A. (2020), *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, in ROSSI, E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 257-262.
- PODETTA, M. (2020), *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in www.costituzionalismo.it, n. 1, pp. 139-209.
- POPPER, K.R. (1969), *Conjectures and Refutations* (London), trad. it.: *Congetture e confutazioni*, Il mulino, Bologna, 1972.
- PORENA, D. (2019), *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in www.federalismi.it, n. 14.

- RONGA, U. (2020), *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in www.federalismi.it, n. 12, pp. 200-
- ROZNAI, Y. (2018), *Constitutional Paternalism: The Israeli Supreme Court as Guardian of the Knesset*, in *Verfassung und Recht in Übersee*, n. 51, pp. 415-436.
- TANTULLI, I. (2019), *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in www.osservatorioaic.it.
- TARLI BARBIERI, G. (2016), *Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri, III*, Giappichelli, Torino, pp. 2363-2386.
- TARLI BARBIERI, G. (2019-I), *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova "storica (ma insoddisfacente) sentenza"?*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1, pp. 1-15.
- TARLI BARBIERI, G. (2019-II), *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (Ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, n. 2, pp. 375-386.
- TRIPODINA, C. (2020), *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, pp. 69-94.
- TUCCIARELLI, C. (2020), *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, pp. 167-186.
- VOLPI, M. (2020), *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, pp. 43-75.
- ZUDDAS, P. (2002), *Una tavola rotonda a Pisa sulle commissioni parlamentari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 299-302.