

## **Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari\***

LUIGI CIAURRO\*\*

---

### **Sommario**

1. "Il numero è potenza"?. – 2. Le opzioni costituzionali. – 3. La filosofia di possibili interventi correttivi: l'opzione *full*. – 4. Le realistiche opzioni regolamentari: dallo *status quo* a variabili manutenzioni *ad res*. – 5. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 14 settembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://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.

\*\* Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica e Docente a contratto di Diritto Parlamentare nella Libera Università Maria Santissima Assunta (LUMSA) di Roma e nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Indirizzo mail: [l.ciaurro@lumsa.it](mailto:l.ciaurro@lumsa.it).

### 1. "Il numero è potenza"?

"Il numero è potenza": così recitava un noto slogan mussoliniano, legato alla politica demografica del ventennio ed al cosiddetto "discorso dell'Ascensione" del 26 maggio 1927<sup>1</sup>.

Ma la frase celebre può valere anche per gli organi elettivi? In linea teorica la risposta non può che essere *prima facie* negativa, semmai apparendo scontato abbinare la pletoricità delle assemblee ad una loro probabile scarsa efficienza<sup>2</sup>. Ed un esempio potrebbe valere per tutti: la Repubblica popolare della Cina, la quale - va precisato - ha una popolazione di ben 1 miliardo e 385 mila abitanti, anche se gli stessi studi comparatistici dimostrano come non esista un "numero aureo" di parlamentari rispetto alla popolazione<sup>3</sup>. Ebbene: la Cina dispone di un'unica Camera, il Congresso nazionale del popolo composto da 2800 membri. Si tratta di un Consesso così elefantico che, per poter ragionevolmente funzionare, ha dovuto a livello di diritto parlamentare - contraddittoriamente rispetto alla sua pretesa di estesa rappresentatività - decentrare e concentrare la sua attività, mediante una sorta di "bistrutturalismo funzionale" fra l'Assemblea ed un ristretto Comitato permanente, divenuto ormai quest'ultimo il vero soggetto unico del procedimento legislativo<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Sullo sfondo poi si agitavano le solite esigenze tributarie, che si volevano soddisfare con l'invenzione della famosa "tassa sul celibato" prevista dal Regio decreto legge n. 2132 del 19 dicembre 1926 ed entrata in vigore il 13 febbraio 1927.

<sup>2</sup> Inoltre, a parte il profilo riguardante la funzionalità procedurale, anche sul piano dell'incisività sostanziale "il numero può non essere potenza", come dimostra proprio l'assetto parlamentare del fascismo alla vigilia del 25 luglio 1943: ben 681 (nel 1939, salvo sostituzioni varie) membri della Camera dei fasci e delle corporazioni e 452 senatori, a fronte di una popolazione di 42.398.489 abitanti (censimento 1936). Sulla paradossale produttività antiparlamentaristica dei consiglieri nazionali, "operai del buon lavoro legislativo", v. E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e Regolamenti parlamentari in epoca fascista*, su *Osservatorio sulle fonti*, 2008, n. 2, disponibile sul sito corrispondente, pp. 21 ss.

<sup>3</sup> In particolare, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n. 1, disponibile sul sito corrispondente, ha effettuato un'analisi comparata fra le democrazie consolidate con caratteristiche vicine alle nostre, dalla quale emerge come non sia possibile desumere un rapporto numerico ottimale fra parlamentari e popolazione.

<sup>4</sup> Sul modello istituzionale della Cina popolare, sul piano della *governance*, si rinvia al recente A. MALASCHINI, *Come si governa la Cina*, Soveria Mannelli, 2019, secondo il quale le peculiarità di esercizio dell'attività legislativa "inducono alcuni a parlare di un *bicameralismo* condiviso fra l'Assemblea e il suo Comitato permanente" pur all'interno di

Tuttavia, non sembra convincente del tutto nemmeno il teorema opposto, vale a dire che sia sufficiente di per sé ridurre i componenti di un consesso elettivo per incrementarne l'incisività rappresentativa da un lato<sup>5</sup>, nonché l'efficacia procedurale e la velocità decisionale, dall'altro<sup>6</sup>.

A quest'ultimo proposito appare già di per sé significativa la recente esperienza dei consigli regionali italiani, laddove la diminuzione (imposta) dei componenti non sembra aver apportato miglioramenti nella funzionalità complessiva di tali organi<sup>7</sup>. Ma non basta: proprio le incrementate competenze legislative attribuite alle Regioni con la legge costituzionale n. 3 del 2001 dimostrano come una rimodulazione al ribasso della composizione numerica di un consesso possa essere una variabile indipendente rispetto ad una curva al rialzo delle funzioni attribuite<sup>8</sup>.

---

un modello monocamerale (p. 79). Per un approfondimento dei contenuti della Costituzione del 1982 v. soprattutto A. RINELLA, *Cina*, Bologna, 2006.

<sup>5</sup> Sul punto criticamente, circa gli effetti deleteri della riduzione dei parlamentari sul ruolo rappresentativo delle Camere, v. A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019, disponibile sul sito: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>6</sup> Per quanto concerne la riforma in esame l'opinione della dottrina è difforme. *Exempli gratia*, se C. FUSARO (*Nota scritta del 21 novembre 2018*, depositata in occasione dell'audizione informale davanti all'Ufficio di presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato) si è dichiarato convinto del fatto che la riforma sicuramente goverà alla funzionalità delle Camere, *a contrario* F. BIONDI (*Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, 2019, n. 3, disponibile sul sito corrispondente, p. 3) ha definito "un'illusione credere che la riforma approvata possa produrre effetti benefici sulla funzionalità dell'organo", mentre E. ROSSI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n.2, p. 423, reputa tutte da dimostrare le ragioni per cui "un numero ridotto di parlamentari aumenti l'efficienza del sistema parlamentare" dato che "volendo, allo stesso modo, si potrebbe sostenere l'esatto contrario".

<sup>7</sup> Sul punto ha particolarmente insistito G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?*, in *Le Regioni*, 2019, n. 2, il quale ha evidenziato il risultato di "una nuova configurazione dei Consigli fortemente ridotti nella loro consistenza complessiva e nelle loro articolazioni interne (...) ma non certo più forti nel contesto della forma di governo né più efficienti quanto a modalità di funzionamento" (p. 377).

<sup>8</sup> Ha approfondito la disgiunzione fra numeri e funzioni C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, n. 2, disponibile sul sito corrispondente, in particolare pp. 169 s. , il quale - se in generale afferma che "il numero dei componenti degli organi rappresentativi pare costituire una variabile in gran parte indipendente dall'insieme delle funzioni e dei poteri attribuiti all'organo" - fa notare specificamente che la nostra forma

E questi due aspetti - rappresentanza ed efficienza - non possono che essere considerati unitariamente, se ha ancora un senso ritenere che la sorte della democrazia sia legata a quella del parlamentarismo, oppure più semplicemente credere nella persistente validità degli istituti della rappresentanza politica. E la dimensione procedurale della democrazia non è mai, per così dire, scissa dalla sua natura sostanziale.

Sulla base di questa premessa si cercherà di affrontare la problematica, non meramente procedimentale per suo destino, delle possibili conseguenze dell'eventuale entrata in vigore della legge di revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei deputati e dei senatori nell'ambito delle procedure parlamentari.

## 2. Le opzioni costituzionali

Come noto, è stata posta anche la connessa problematica delle eventuali modifiche costituzionali conseguenti<sup>9</sup>. Ora per quanto di interesse ci si limiterà a affrontare, seppur brevemente, solo la questione dei quorum relativi a minoranze parlamentari previsti dalla Costituzione<sup>10</sup>.

La quale fa riferimento a tre differenti soglie numeriche per individuare frazioni qualificate del potere parlamentare: vale a dire le percentuali di un terzo dei componenti per la convocazione straordinaria dell'Assemblea (art. 62, secondo comma), di un quinto per la richiesta di referendum costituzionale (art.

---

di governo parlamentare "registra un progressivo e (apparentemente) inarrestabile contenimento del ruolo del Parlamento e un corrispondente accrescimento di altri soggetti (Governo, Unione Europea, in misura molto più limitata Regioni ed enti locali)".

<sup>9</sup> Sul punto si rinvia per tutti a L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione dell'indagine comparativa*; su *Federalismi.it*, paper, 17 aprile 2020, disponibile sul sito corrispondente, secondo cui la riduzione in questione "soprattutto pone il problema di quali altre proposte di revisione debbano essere messe in cantiere per ridare razionalità ad una riforma *nata male*, sia per il (troppo) limitato orizzonte nel quale si muove, sia per le (inaccettabili) finalità che l'hanno originariamente ispirata. Sotto il primo profilo, siamo passati davvero da un estremo all'altro" (p. 3).

<sup>10</sup> Ai fini di una complessa e suggestiva analisi anche interdisciplinare circa il quadro dei concetti logico-matematici presenti nella nostra Costituzione, piena di richiami a numeri, frazioni, maggioranze di diversa ampiezza, v. il recente S. PANIZZA, *Tutti i numeri della Costituzione*, Pisa 2020, secondo il quale "se non abbiamo chiaro il quadro della nostra Costituzione, denso di richiami a numeri, frazioni, maggioranze, vincoli e limiti rischiamo di non capire cosa comporta cambiare anche uno solo di questi numeri e come ciò possa impattare sul tessuto complessivo della Carta".

138, secondo comma), nonché di un decimo dei membri per la rimessione di un progetto di legge alla sede referente (art. 72, secondo comma) e per la presentazione di una mozione di sfiducia (art. 94, quinto comma).

Cui *adde* il richiamo alla percentuale di un quinto dei componenti di una Commissione legislativa per la rimessione di un progetto di legge alla sede referente (art. 72, secondo comma). Questa seppur specifica ed isolata soglia costituzionale assume a nostro avviso una certa rilevanza di tipo generale ed indistinto, nel senso che gli stessi regolamenti parlamentari dovrebbero in linea di massima farvi riferimento ogni qual volta prevedano che l'esercizio di determinate facoltà possa avvenire ad iniziativa di una minoranza qualificata di una Commissione. Tale soglia si può infatti considerare come l'indicazione ottimale quanto al "quorum di minoranza" di Commissione proveniente dall'intenzione originalista del Costituente, e per quanto possibile a nostro avviso andrebbe rispettata pur nell'ambito dell'autonomia regolamentare delle Camere.

Circa le altre citate percentuali riferite a quorum assembleari, si esprime l'avviso che non appare opportuno un intervento modificativo, e ciò per un insieme di ragioni, pur a fronte della riduzione del *plenum*.

Innanzitutto non sembri *retro* far notare che - alla luce degli esiti dei referendum del 2006 e del 2016 - forse dovrebbe tornare in auge quel conservatorismo costituzionale *pre* anni Ottanta, che consigliava un'estrema cautela nella revisione anche minimale del testo fondamentale, considerata un'*extrema ratio* e quindi da evitare se non proprio indispensabile sotto il profilo normativo e per modifiche largamente condivise.

In secondo luogo, non si tratta di individuare una nozione di minoranza parlamentare *par excellence*, avendo ben specificato la Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17 del 2019 come dal testo della Costituzione non si possa evincere l'implicita individuazione di una certa percentuale di membri di una Camera quale frazione qualificata del potere legislativo, in quel caso abilitata a sollevare in generale conflitti di attribuzione. Per cui fuoriesce dalla tematica *de qua* l'unico elemento che potrebbe giustificare un ripensamento di quelle soglie, e cioè la rideterminazione del numero minimo di parlamentari abilitato in via generale a ricorrere alla Corte costituzionale.

Inoltre, comunque sia quelle soglie appaiono mantenere la loro ragionevolezza anche con riferimento al mutato quadro numerico degli articoli 56 e 57 della Costituzione, in quanto evidentemente le relative percentuali di applicazione produrranno numeri più ridotti, che sarebbe fuorviante voler ora innalzare a danno delle future minoranze, magari per enfatizzate esigenze antiostuzionistiche.

Passando al dettaglio numerico, la percentuale di un decimo equivale ora per Camera e per Senato rispettivamente a 63 e 32 (in futuro 40 e 20), quella di un quinto ora 126 e 63 (in futuro a 80 e 40) e infine la percentuale di un terzo ora

210 e 105 (in futuro 134 e 67). In sintesi: i numeri aggiornati alla riduzione appaiono ragionevoli, funzionali allo scopo e non esageratamente esigui.

Infine, come sempre nel diritto parlamentare il "vissuto" ha una rilevanza particolare. Proprio la scarsità - a parte la recente fortuna tardiva delle richieste di referendum costituzionale - dei precedenti applicativi delle facoltà per le minoranze parlamentari previste direttamente dalla Costituzione nel corso degli oltre settant'anni di vigenza rende probabilmente pleonastico interrogarsi se, in generale, il "peso specifico" di una minoranza sia equivalente o meno al risultato numerico corrispondente alla stessa frazione, ma riferita ad un *plenum* ridotto del 36,5%. A nostro avviso si tratterebbe di un esercizio retorico, per lo più dipendente da variabili esogene (legge elettorale, sistema dei partiti, scelte degli elettori), per cui tanto vale rispettare le ragionevoli indicazioni del Costituente, il quale non a caso aveva previsto un quorum particolarmente basso solo per la "difesa" delle prerogative legislative dell'Assemblea in caso di esame di un progetto di legge in sede deliberante, oppure per avviare una verifica della persistenza della fiducia delle Camere al governo in carica (nucleo essenziale evidentemente della forma di governo parlamentare).

Ed il mantenimento delle percentuali vigenti ha una particolare rilevanza costituzionale aggiuntiva. Infatti, come affermato dalla Consulta sempre con la pronuncia n. 17 del 2019 in modo sufficientemente nitido, anche se mediante un mero accenno, i descritti quorum individuano le minoranze parlamentari legittimate sotto il profilo soggettivo a sollevare conflitti di attribuzione, non in via generale ma qualora sia conculcato l'esercizio della specifica facoltà prevista per ciascuna di esse dalla Costituzione.

Sia consentito infine accennare al pericolo concreto che gli effetti indotti dalla riduzione del numero dei parlamentari - se non adeguatamente compensati dalla legge elettorale - possano concretamente snaturare quelle funzioni di garanzia poste alla base della previsione di maggioranze assolute nella Costituzione a fini deliberativi ed elettivi, a causa del rischio che possa diventare sin troppo agevole il raggiungimento dei quorum richiesti<sup>11</sup>. Ancorché a nostro avviso tale rischio potenziale di per sé non appaia sufficiente a giustificare interventi di revisione costituzionale, nemmeno nel caso forse più complesso e spinoso dell'art. 83 della Costituzione (sull'elezione del Presidente della Repubblica), in particolare

---

<sup>11</sup> In particolare, A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchio per le allodole*, su *Federalismi.it*, paper del 28 aprile 2020, disponibile sul sito corrispondente, ha richiamato l'attenzione proprio su questo aspetto, a causa del quale "la riduzione del numero dei parlamentari appare poi incidere in uno scenario più ampio, che è quello *tout court* della forma di governo nel sistema delle garanzie del parlamentarismo" (p. 6).

comma secondo (composizione)<sup>12</sup> e terzo (maggioranze nei vari scrutini). E conclusioni analoghe possono essere riferite anche ai quorum di maggioranza previsti per le altre funzioni elettive esercitate dal Parlamento in seduta comune<sup>13</sup>.

A parte va considerato il caso dell'art. 79 della Costituzione, il quale - a seguito della legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1 - contiene l'eccessiva se non abnorme previsione della maggioranza dei due terzi (per ogni articolo e per la votazione finale) ai fini delle leggi di amnistia e di indulto. Ma come noto tale prescrizione pone delle ulteriori e prevalenti problematiche di politica del diritto penale difficili da affrontare allo stato attuale, ed a maggior ragione lo saranno anche dopo la riduzione del numero dei parlamentari.

Da ultimo, sia consentita una riflessione sul famoso inciso relativo alla "base regionale" per l'elezione del Senato di cui all'art. 57 della Costituzione. A nostro avviso la sua eliminazione non sarebbe del tutto indispensabile, a meno di non reputare tale previsione ostativa ad un calcolo dei seggi a livello nazionale, salvo poi distribuirli a livello di circoscrizione regionale, come a nostro avviso potrebbe essere necessario dopo la riduzione del numero dei senatori (v. *infra*). In effetti un'interpretazione elastica dell'inciso già si è avuta nell'attuale legge elettorale, laddove si prevede ai fini della soglia di sbarramento un calcolo di livello nazionale. Durante i lavori preparatori di questa stessa legge elettorale un'opinione favorevole era stata espressa dalla dottrina prevalente anche a proposito dell'eventuale attribuzione di un premio di maggioranza a livello nazionale anche per l'elezione del Senato<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> La mancata diminuzione conseguenziale del numero dei delegati regionali potrebbe anche rappresentare una scelta consapevole - ed a nostro avviso condivisibile - di implicita valorizzazione della rappresentanza regionale, forse in coerenza logica con il "regionalismo potenziato" sotteso alle leggi costituzionali 18 ottobre 2001, n. 3 e 22 novembre 1999, n. 1. Attualmente possono contarsi 58 delegati regionali a fronte di un corpo elettorale di circa 1009 persone (pari al 5,75%); dopo la riforma avremmo 58 delegati regionali su un *plenum* di circa 664 (pari a circa l'8,7%). Qualora si volesse mantenere pressappoco l'attuale proporzione, si dovrebbe diminuire il numero dei delegati regionali a 39 (prevedendosi due delegati per Regione ed uno per il Molise).

<sup>13</sup> Analogamente - circa l'assenza di ricadute dirette della diminuzione del numero dei parlamentari sulla ragionevolezza delle maggioranze previste nel Parlamento in seduta comune - v. E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni di "garanzia" esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 78-100.

<sup>14</sup> A ciò *adde* la decisione assunta nella seduta del 31 luglio 2019 dal Senato, che ha effettuato un calcolo a livello nazionale per attribuire al Movimento 5Stelle un seggio in Umbria rispetto ad una mancata attribuzione in Sicilia per mancanza di candidati. In relazione a tale vicenda la Corte costituzionale ha poi dichiarato inammissibile (con

Si tratta di ricondurre quell'inciso all'interpretazione tradizionale, vale a dire che la precisazione costituzionale non consentirebbe (solo) la definizione di una circoscrizione elettorale avente territori appartenenti a regioni differenti, come del resto si evincerebbe anche da un'attenta lettura dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente<sup>15</sup>. In quest'ottica anche a Costituzione vigente sarebbe possibile stabilire i quozienti a livello nazionale, e non direttamente in ambito circoscrizionale con la conseguenza immediata di elevate soglie di sbarramento implicito, a nostro avviso comportanti di per sé il rischio di "rotture costituzionali" circa l'uguaglianza del *voto in uscita* ai fini della composizione elettiva della rappresentanza politica, nel momento in cui questa viene ridotta di oltre il 30%<sup>16</sup>.

### 3. La filosofia di possibili interventi correttivi: l'opzione *full*

Innanzitutto, quale *incipit* sia permesso sottolineare come una consistente riduzione del numero dei deputati e dei senatori (circa il 36,5%)<sup>17</sup> non possa non riverberarsi sulla capacità rappresentativa delle Assemblee parlamentari. È evidente infatti che a trovarsi in difficoltà saranno soprattutto le formazioni politiche di minoranza, come lo sarebbero stati, ad esempio, nella prima parte della nostra esperienza repubblicana i partiti cosiddetti "laici", forze di esigua consistenza ma che costituirono una componente importante nel vissuto del Parlamento.

Pertanto, ragioni di opportunità costituzionale - ma *hic et inde* non è questa la tematica da affrontare, per cui ci si limiterà ad un accenno - consiglierebbero in primo luogo di "compensare" almeno parzialmente la contrazione numerica dei componenti delle Camere con una legge elettorale non solo esclusivamente

---

ordinanza n. 86 del 2020) un ricorso per conflitto di attribuzioni, presentato da un senatore in carica per un presunto "cattivo uso" dell'art. 66 Cost.

<sup>15</sup> Puntualmente ricostruiti e giungendo a conclusioni analoghe da D. ARGONDISSO, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea Costituente*, in Astrid Rassegna, 2010, n. 140.

<sup>16</sup> Sugli ulteriori effetti disrappresentativi per l'elezione del Senato, soprattutto con riferimento alle differenti densità demografiche delle Regioni, si rinvia per tutti a O. CHESSA, *Sul taglio dei parlamentari*, in *lacostituzione.info*, 10 ottobre 2019, disponibile sul sito corrispondente.

<sup>17</sup> L'entità della diminuzione è però tale da aver fatto concludere P. COSTANZO (*Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta online*, 31 gennaio 2020, disponibile sul sito: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)) addirittura nel senso della violazione dei limiti alla revisione costituzionale vigenti nel nostro ordinamento e della conseguente incostituzionalità della riforma *de qua*.

proporzionale, ma strutturata nei dettagli normativi in modo da valorizzare le liste minori, che subiranno comunque le soglie implicite di sbarramento causate dall'aumento dei quozienti elettorali: ad esempio, effettuazione dei calcoli decisivi su base nazionale e non circoscrizionale; quozienti puri e non corretti mediante aumenti al denominatore rispetto ai seggi da assegnare; valorizzazione dei resti; assenza di soglie di sbarramento e così via.

Questa impostazione avrebbe lo scopo di evitare il rischio di "rottture costituzionali", come avverrebbe - sulla scia dei contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 - qualora il combinato disposto della riduzione del numero dei parlamentari e di una legge elettorale penalizzante le liste minori mettesse a rischio la genuinità della rappresentanza politica e la stessa tenuta del pluralismo politico-parlamentare.

Ma se a livello rappresentativo una legge quanto più essenzialmente proporzionale può presentarsi come un auspicabile *pendant* compensativo rispetto all'entrata in vigore di una revisione costituzionale che ha ridotto le "tagli" ormai consolidate (dal 1963) delle nostre Assemblee, con un forte ed immediato ridimensionamento degli spazi della rappresentanza politica, parimenti sotto il profilo delle procedure parlamentari appare ragionevole privilegiare una filosofia riformatrice analoga, che pretenda di rivisitare istituti tradizionali e di rivedere i molteplici quorum previsti nell'ottica di salvaguardare *magis ut valeat* l'esercizio di quel complesso di attribuzioni che possono considerarsi una specie di "*mini* statuto *concreto* delle minoranze", ancorché per lo più composto da svariate facoltà procedurali disseminate nei regolamenti parlamentari<sup>18</sup>.

"Se non ora quando": si potrebbe utilizzare (come doveroso omaggio) l'evocativo titolo del libro di Primo Levi<sup>19</sup> quale formula proiettiva al fine di

---

<sup>18</sup> A proposito del nesso fra protezione delle minoranze parlamentari e tutela dei diritti fondamentali appare doveroso e tutt'altro che retorico citare H. Kelsen: "La maggioranza infatti presuppone, per definizione, l'esistenza di una minoranza e, di conseguenza, il diritto della maggioranza presuppone il diritto all'esistenza di una minoranza. Questa protezione della minoranza è la funzione essenziale dei cosiddetti diritti fondamentali e libertà fondamentali, o diritti dell'uomo e del cittadino, che vengono garantiti da tutte le moderne Costituzioni delle democrazie parlamentari" (*Essenza e valore della democrazia*, ed. 1920, tr. it. in H. KELSEN, *Dottrina dello Stato*, a c. di A. CARRINO, Napoli, 1994, p. 101).

<sup>19</sup> Si tratta di quello che è considerato il secondo vero e proprio romanzo dell'Autore (dopo *La chiave a stella*), in cui narra le drammatiche vicende dei partigiani ebrei della Polonia e della Russia: C. LEVI, *Se non ora quando*, I ed., Torino, 1982.

ribadire, a distanza di più di dieci anni<sup>20</sup>, l'esigenza di una riscrittura integrale dei regolamenti parlamentari del 1971.

Si tratta di codici approvati non solo circa cinquant'anni fa, ma appartenenti ormai ad una stagione completamente superata. Non sembri esagerato definirli una sorta di "residuo della guerra fredda", nel senso che la loro *ratio essendi* originaria risiede nella definizione di regole del gioco parlamentari assemblearistiche e consociativistiche, al fine di coinvolgere a livello parlamentare il maggior partito di opposizione di allora nella definizione dell'indirizzo politico e nella decisione sulle politiche pubbliche. Allora si utilizzavano anche nel gergo dei costituzionalisti formule giornalistiche quali "co-governo in Parlamento" o "tutto in Parlamento", comprese aree tradizionalmente riservate alla discrezionalità dell'Amministrazione. Così si "compensava" in qualche modo la nota *conventio ad excludendum* nei riguardi del partito comunista di allora.

Certo nei decenni successivi quei regolamenti sono stati iper-modificati e pluri-novellati, si presentano ora infarciti di "norme sospese" (come nel caso delle disposizioni per l'approvazione dei progetti legge riguardanti gli statuti regionali), di prescrizioni non applicate da anni e considerate abrogate per desuetudine, di previsioni non invocabili a seguito di un sempre più marcato uso procedurale della programmazione dei lavori e così via. Si potrebbe azzardare l'immagine di regolamenti *transgender* per il continuo trapianto di organi di segno opposto o comunque funzionali ad esigenze differenti rispetto all'assetto originario, per cui da tempo si è espresso l'avviso che avrebbe poco senso continuare con questa sorta di "accanimento terapeutico", culminato da ultimo nella riforma cosiddetta "organica" del Regolamento del Senato del 20 dicembre 2017 che ha interessato ben 66 articoli.

E proprio la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe essere una magnifica *occasione* per tentare l'avvio di una stagione di neo-codificazione integrale delle regole delle due Camere, in modo distinto ma coordinato onde perseguire il fine di una almeno tendenziale "coerenza procedurale", come pure sarebbe imposto secondo parte della dottrina (Andrea Manzella) dal riferimento all'esercizio "collettivo" delle funzioni legislative di cui all'art. 70 della Costituzione.

---

<sup>20</sup> Al riguardo sia consentito rinviare per un approfondimento, se si vuole, a L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in AA. VV., *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, a c. di E. GIANFRANCESCO e di N. LUPO, Roma 2009, pp. 223-9; ID., *La riforma dei codici parlamentari*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, n. 1, pp. 77- 90; ID., *Precedenti, diritto parlamentare "informale" e nuova codificazione*, in AA. VV., *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a c. di N. LUPO, Bologna, 2013, pp. 247-253.

Questa sarebbe la via maestra, non solo per le ragioni endo-parlamentari sopra esposte, ma anche in considerazione del fatto che un'eventuale riscrittura integrale dei regolamenti parlamentari più agevolmente potrebbe farsi carico anche di recepire in qualche modo una parte delle istanze più ragionevoli e maggiormente condivise presenti nei vari tentativi di riforma organica della Costituzione falliti nel 2006 e nel 2016.

Ad esempio, seppur non appaia strettamente legata alla riduzione del numero dei parlamentari, ma semmai ad esigenze di governabilità di lungo corso, potrebbe essere ripresa l'eterna questione della *corsia preferenziale* per i progetti di legge considerati dal Governo essenziali per la realizzazione del suo programma. Però non a torto Renzo Dickmann<sup>21</sup> ha proposto di approfittare dell'occasione delle prevedibili modifiche, che si dovranno apportare ai regolamenti parlamentari dopo la revisione costituzionale *de qua*, anche per introdurre in tale sede quel "voto a data certa" previsto in particolare nella riforma organica della Costituzionale del 2016<sup>22</sup>. Questa innovazione di per sé non è naturalmente conseguenziale alla riduzione del numero dei parlamentari, ma potrebbe anche diventarlo indirettamente, qualora si connotasse come un *pendant* compensativo rispetto alla definizione - questa sì conseguenziale, al fine di garantire ancor meglio le minoranze dopo la perdita di *chances* conseguente al ridimensionamento della rappresentanza politica, al di là delle possibili riduzioni dei quorum procedurali attualmente previsti dai regolamenti (v. *infra*) - di un vero e proprio *statuto forte delle opposizioni*, con previsioni sia di livello regolamentare che, se necessario, di rango costituzionale, preferibilmente utilizzando lo strumento della legge costituzionale piuttosto che quello della revisione testuale della Carta .per ragioni facilmente intuibili.

---

<sup>21</sup> Cfr. R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, su *Federalismi.it*, paper, 24 giugno 2020, disponibile sul sito corrispondente, pp. 29 s., il quale, dopo aver privilegiato l'esigenza di enfatizzare la dimensione rappresentativa del circuito democratico, a fronte dell'eventuale riduzione del numero dei parlamentari, tuttavia ricorda che "in tale circuito si deve comunque corrispondere alle esigenze della governabilità", ed in quest'ottica insiste particolarmente sulla prospettiva della corsia preferenziale.

<sup>22</sup> In particolare, nel novellato articolo 72 della Costituzione si prevedeva un settimo comma, in base al quale l'esecutivo poteva chiedere che un proprio disegno di legge indicato come "essenziale per l'attuazione del programma di governo" fosse iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera; ove la Camera ne avesse deliberato l'urgenza entro 5 giorni dalla richiesta, il disegno di legge sarebbe stato sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera entro 70 giorni dalla deliberazione (*Atti Senato*, XVII Leg., ddl n. 1429-D, v. art. 12).

Conclusivamente e riassuntivamente: è nostra convinzione che solo attraverso una nuova e integrale codificazione dei regolamenti delle due Camere sarebbe possibile perseguire effettivamente quelle esigenze incrementali nella funzionalità e nella speditezza delle procedure parlamentari, poste alla base anche della revisione costituzionale attinente la riduzione del numero dei deputati e dei senatori.

Però (e purtroppo a nostro avviso), in concreto, questa opzione *maxima* difficilmente potrà essere perseguita nei tempi brevi per un complesso di condizioni ostative, che si collocano fra l'inerzia generica delle forze politiche al riguardo, la mancanza di un *leader* politico che ne abbia fatto una bandiera, l'assenza di gruppi culturali di pressione sensibili alla questione ed una malcelata indifferenza della stessa dottrina.

Pertanto appare realistico soffermarsi piuttosto sul *second best*, vale a dire la prospettiva limitata di un'attività di revisione, circoscritta e volta solo alla manutenzione e all'adeguamento dei regolamenti parlamentari vigenti rispetto all'eventuale entrata in vigore della riforma *de qua*, pur con la consapevolezza che in questo modo tutt'al più sarà possibile tentare di coordinare le regole vigenti con il mutato quadro della composizione delle assemblee elettive.

#### **4. Le realistiche opzioni regolamentari: dallo status quo a variabili manutenzioni *ad res***

Se fa parte della storia dei regolamenti parlamentari il procedere gradualisticamente per via incrementale e novellistica, è operazione complessa e non facile affrontare in chiave revisionistica i molteplici quorum di deputati e di senatori previsti nei regolamenti delle due Camere con riferimento alle varie procedure<sup>23</sup>.

Preliminarmente va citata l'ipotesi definita da Tarli Barbieri<sup>24</sup> quale "opzione zero", vale a dire l'assenza di qualsiasi intervento di adeguamento dei regolamenti parlamentari; soluzione, o *rectius* "non soluzione" che non può essere esclusa del

---

<sup>23</sup> In particolare, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, su *Federalismi.it*, paper 15 aprile 2020, disponibile sul sito corrispondente, pp. 5 ss., ha distinto fra una dimensione *statica* (vale a dire i riflessi sull'organizzazione interna: uffici di presidenza, gruppi, commissioni) ed una dimensione *dinamica* (cioè gli effetti sul funzionamento: quorum, organizzazione dei lavori, procedimenti legislativi) in conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari.

<sup>24</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in AA. VV., *Meno parlamentari più democrazia?*, op cit., p. 224, il quale sottolinea l'opportunità di una riforma organica dei regolamenti parlamentari ed evidenzia i rischi della cosiddetta "opzione zero".

tutto - ad avviso di quell'Autore -, sia per le difficoltà oggettive di ordine procedurale connesse alla revisione regolamentare (aggiungiamo noi, soprattutto alla Camera dei deputati), sia perché i Gruppi maggiori sarebbero naturalmente contro-interessati ad un abbassamento dei quorum.

Si tratterebbe a ben guardare di un'inerzia grave e deprecabile o di una sorta di "ostruzionismo della maggioranza", che al di là delle conseguenze pratiche sul funzionamento di tanti istituti, in ogni caso darebbero l'immagine di Camere sempre più ingessate da finalità tecnico-operative e dominate dalla logica dell'esito procedurale "ad ogni costo", a tutto danno delle esigenze rappresentative e a scapito di una reale dialettica parlamentare.

Tuttavia tale ipotesi rischia di essere non del tutto improbabile, non solo e non tanto per la ormai connaturata caratterizzazione antagonista del dibattito parlamentare - che rende tendenzialmente impervio intervenire in modo condiviso sui regolamenti parlamentari (ma non impossibile, come dimostra la recente esperienza del Senato del 20 dicembre 2017) -, quanto per il possibile calcolo della maggioranza di turno circa la convenienza immediata a mantenere intatto lo *status quo* al fine di rendere meno agevoli i percorsi procedurali delle opposizioni, magari ammantando tale finalità di parte con un'efficientistica visione antiostruzionistica, la quale porterebbe ad escludere che alla riduzione del numero dei componenti debba conseguire una contrazione dei quorum procedurali<sup>25</sup>.

Proprio tale consapevolezza da parte dei contro-interessati di maggioranza ha fatto ipotizzare lo scenario di una "inerzia riformatrice", *rectius* di una voluta "riforma per inerzia"<sup>26</sup> che lasciando intatte le attuali prescrizioni condurrebbe - al di là degli esiti puramente aritmetici (fra l'altro differenti a seconda del riferimento a numeri cardinali o a frazioni) - a rendere più arduo il raggiungimento dei quorum richiesti da parte delle minoranze (comprese quelle eventualmente presenti nelle coalizioni di governo).

---

<sup>25</sup> A fronte dell'opinione prevalente nella dottrina - secondo cui non pone particolari problematiche il numero di 400 deputati (fra l'altro ben più alto rispetto ai circa 320 senatori attuali), mentre sarebbe il Senato ad avere un numero così ridotto da causare oggettive difficoltà di funzionamento - L. GIANNITI, *I numeri del Parlamento italiano*, in *Aspenia*, 2019, n. 87, 125 s., ha fatto presente che la Camera alta "ha già funzionato - e in modo anche efficace - a ranghi ridotti rispetto agli attuali". A parte che nelle prime tre legislature gli organi parlamentari erano molto meno numerosi rispetto alle attuali dimensioni, sono gli stessi numeri del *plenum* a rendere di per sé problematica tale conclusione (I, II e III leg.: rispettivamente 334, 237 e 246 senatori).

<sup>26</sup> La significativa espressione si deve a C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri*, op. cit., p. 183: "Una parte non indifferente di una riforma in termini non esclusivamente adattativi può conseguire in realtà dalla semplice inerzia (un'inerzia riformatrice)".

Ma fra i due estremi dell'approvazione di nuovi regolamenti parlamentari e della cosiddetta "opzione zero" potrebbe essere adombrata una scelta "minimalista" di tipo matematico, nella sostanza sulla falsariga della legge elettorale 27 maggio 2019, n. 51, la quale ha ridisegnato il vigente sistema misto fra collegi uninominali e collegi proporzionali sulla base di una percentuale di tipo matematico (tre ottavi) riferita automaticamente al (pur variabile) numero dei parlamentari da eleggere.

Ebbene: in ambito parlamentare si potrebbero lasciare inalterate tutte quelle disposizioni facenti riferimento ad una determinata percentuale sul totale dei componenti (ad esempio, un decimo dei membri dell'Assemblea o un quinto di quelli di una Commissione) - che sarebbero ribassate automaticamente per la diminuzione del denominatore (il *plenum*) -, mentre si dovrebbero rideterminare in riduzione i quorum legati a numeri fissi (ad esempio, gli attuali 10 deputati oppure 8 senatori per presentare una mozione)<sup>27</sup>.

Ed anche a questo proposito si potrebbero profilare varie operazioni di tipo logico-matematico: quella più immediata (ma a nostro avviso un po' "rozza") di ridurre i numeri fissi (tralasciamo per ora la questione degli arrotondamenti) secondo la medesima percentuale del 36,5% con la quale sono state contratte le composizioni plenarie delle due Assemblee.

La seconda soluzione - a nostro avviso preferibile, se proprio si voglia seguire tale impostazione minimalista - consiste in un calcolo più elaborato, ancorché con risultati non troppo difforni: dapprima individuare il rapporto fra un determinato numero fisso (previsto per l'esercizio di facoltà procedurali) e il totale degli attuali membri e poi utilizzare quella percentuale riferita al (nuovo) totale dei componenti (ridotti). Sostanzialmente corrispondente sarebbe il risultato scaturente da una terza operazione basilare di proporzione ad una incognita (ad esempio, 30 sta a 315 come X sta a 200).

In breve: per intenderci, si tratterebbe di operare con il metodo dei cosiddetti "tagli lineari". Certamente tale soluzione sarebbe preferibile rispetto all'opzione zero; tuttavia, si tratterebbe pur sempre di un'operazione *gattopardesca*, che sicuramente "è meglio di niente", ma che sarebbe cieca o indistinta e non può certo apparire soddisfacente a chiunque abbia a cuore le sorti del nostro parlamentarismo.

---

<sup>27</sup> Ha accennato all'ipotesi di trasformare le attuali soglie numeriche in quorum frazionari S. CURRERI, *op. cit.*, p. 6, il quale formula il seguente esempio, a dire il vero non poco complicato: "i dieci deputati oggi richiesti per presentare in Assemblea questioni pregiudiziali a discussione già iniziata (art. 40.1 reg. Cam.), pari all'1,58% del totale, per mantenere la stessa proporzione potrebbero essere ridotti a sei, oppure trasformati nella frazione di un sessantesimo, precisando che il risultato va arrotondato all'unità inferiore" (nota n. 39).

Anche in un'ottica manutentiva, a nostro avviso sarebbe opportuno un *quid pluris*, vale a dire un ragionamento complessivo che parta dalla necessità di compensare nei regolamenti parlamentari - come andrebbe effettuato anche in una eventuale nuova legge elettorale, come accennato *supra* - il "deficit di rappresentanza", soprattutto a danno delle formazioni minori, che inevitabilmente si collega ad una consistente ed immediata contrazione del numero dei rappresentanti e che potrebbe rischiare di soffocare la stessa dialettica parlamentare.

E tale ragionamento complessivo diventa tanto più necessario in mancanza di qualsiasi disposizione transitoria, nemmeno a livello di enucleazione di principi, contenuta nella legge di revisione costituzionale *de qua*, con riferimento agli effetti della riforma sui regolamenti parlamentari<sup>28</sup>. Ma non basta: in ogni caso qualsiasi opzione manutentiva è bene che sia adottata applicando l'art. 64, terzo comma, Cost. e nel rispetto delle procedure previste per le modifiche regolamentari, evitando quel metodo - oggi tanto *à la page* ma nella sostanza anti-giuridico - delle soluzioni sperimentali, disapplicative, interpretative ed ipercreative, occasionalistiche, falsamente "spontanee" ma in realtà legate alla convenienza del singolo evento<sup>29</sup>.

Sulla base dell'indicato presupposto di un ragionamento organico e complessivo sarebbe quindi opportuna una seria valutazione - caso per caso e procedura per procedura - dei singoli quorum previsti attualmente dai regolamenti delle due Camere; valutazione pregiudizialmente orientata, se necessario e laddove non comportante risultati irragionevoli, a privilegiare il ruolo delle minoranze individuando numeri ridotti (anche in modo più che proporzionale) per l'esercizio di determinate iniziative parlamentari.

Pertanto un approccio meramente aritmetico sarebbe sì di facile e di prevedibile rapida realizzazione, ma sarebbe esso stesso altresì illusorio e fuorviante qualora si voglia seriamente affrontare il tema delle minoranze nelle nuove Camere a ranghi ridotti, tanto più in considerazione della persistente

---

<sup>28</sup> Ha particolarmente evidenziato questo aspetto G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, n. 3, disponibile sul sito: [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), pp. 7 ss., la quale proprio per le prevedibili difficoltà ad un celere adeguamento dei regolamenti parlamentari aveva suggerito l'inserimento di un'opportuna disposizione transitoria "in grado di *tragbettare* il passaggio al nuovo regime in attesa di un successivo (e quanto mai opportuno) intervento sui regolamenti parlamentari" e sulle leggi istitutive di organi bicamerali.

<sup>29</sup> Ha adombrato una soluzione provvisoria di questo genere L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in AA. VV., *Meno parlamentari, più democrazia*, op. cit., p. 141, ammettendo però che essa "non brilla certo per chiarezza ed intellegibilità da parte di tutti i soggetti portatori di interesse, non da ultimo i cittadini che osservano l'attività parlamentare".

assenza di disposizioni di rango costituzionale riconducibili ad uno statuto delle opposizioni. E con questa "filosofia *orientata*" vanno pertanto valutate le singole norme dei regolamenti parlamentari che fanno riferimento a determinate percentuali frazionarie, o a numeri fissi di componenti.

Cominciamo da alcune *procedure elettive*. In qualche caso andrebbe *a contrario* aumentata la percentuale prevista onde garantire maggiormente le minoranze soprattutto nei primi scrutini in cui sarebbe auspicabile un vasto accordo fra le forze politiche. Ad esempio, per eleggere il Presidente della Camera (art. 4, comma 2, R C) nella prima votazione la percentuale andrebbe innalzata dai due terzi ai tre quarti, elevando così il quorum da 267 a 300 deputati sul totale di 400. Similmente andrebbe prevista tale percentuale (riferita però ai votanti) anche per il secondo scrutinio.

Dipenderà poi dall'eventuale revisione o meno del numero delle Commissioni competenti delle due Camere la rimodulazione della variabile del *numero legale* per le sedi non deliberative, lasciata all'autonomia normativa delle Camere. Infatti, le frazioni vigenti (un quarto alla Camera ex art. 46, comma 1, R C e un terzo al Senato ex art. 30, comma 3, R C) sono riferite a collegi attualmente oscillanti fra i 41 e i 47 membri alla Camera e i 21 e 25 al Senato. Tutto sommato alla Camera - pur a fronte della c.d. "opzione zero" - anche dopo la riduzione dei componenti le cifre per le Commissioni non sarebbero troppo esigue, nemmeno per l'assunzione di decisioni non definitive, mentre un'evidente problema di funzionalità si porrebbe presso il Senato, dove si potrebbero avere organi legislativi composti da soli 13 membri: Anche se potrebbero ipotizzarsi altri correttivi, come ad esempio la proliferazione delle doppie appartenenze (cioè la previsione della presenza di uno stesso parlamentare in più di una commissione), ancorché non sia un rimedio del tutto funzionale.

La soluzione ottimale sarebbe piuttosto la contrazione a 9 Commissioni permanenti in entrambi i rami del Parlamento; contrazione che permetterebbe il sostanziale mantenimento dei numeri attuali. Ma in mancanza di una ristrutturazione nel sistema delle Commissioni allora a nostro avviso non resterebbe che (almeno) stabilire il quorum funzionale della maggioranza assoluta dei componenti per qualsiasi sede di riunione delle Commissioni permanenti.

Circa le procedure per la *programmazione e l'ordine dei lavori*, come noto il regolamento della Camera (artt. 23, comma 6 e 24, comma 2), dopo le modifiche apportate nella seduta del 24 settembre 1997, ai fini della definitività del programma e del calendario contempla il consenso nella Conferenza dei capigruppo della percentuale "ponderata" dei rappresentanti dei tre quarti dei componenti dell'Assemblea. La stessa frazione è prevista per la programmazione dei lavori delle Commissioni nell' Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi.

Ebbene: anche in questo caso la percentuale andrebbe aumentata, a nostro avviso. ai quattro quinti: pertanto si arriverebbe al quorum di 320 deputati (anziché 300).

Quanto al Senato, l'ampia novella del 20 dicembre 2017 ha previsto l'automaticità della inserzione nel programma dei lavori di Assemblea degli atti ad iniziativa di un terzo dei componenti dell'Assemblea (art. 55, commi 3 e 5, Reg. Sen.). Data la rilevanza meramente organizzativa della prescrizione ed in considerazione della ricorrenza del quorum di un terzo del *plenum*, non si rinvengono particolari ragioni per una modifica restrittiva o estensiva.

Considerazioni analoghe valgono anche per il quorum di un terzo dei senatori per richiedere la convocazione straordinaria della Giunta per il regolamento (art. 18, comma 3-*bis*, Reg. Sen.).

Anche il contingentamento dei tempi andrebbe ridefinito, nel senso di prevedere in via generale quanto stabilito dall'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 24 del regolamento della Camera per l'esame dei progetti di legge del Governo, vale a dire una riserva ai Gruppi di opposizione di una quota del tempo disponibile più ampia di quella attribuita ai Gruppi della maggioranza.

Più in generale, in materia di organizzazione dei lavori, è stata adombrata la auspicabile ipotesi di un contingentamento dei tempi per i lavori di Assemblea inevitabilmente più serrato, in conseguenza del ridotto numero dei componenti, da coniugare con un contestuale ampliamento degli spazi a disposizione delle Commissioni permanenti<sup>30</sup>, con un rilancio quindi di quel "Parlamento in Commissione" sempre più spesso evocato vuoi per nostalgia dei tempi d'oro del parlamentarismo nostrano vuoi quale chiave di volta per un rilancio degli istituti della rappresentanza politica.

L'obiettivo è senz'altro condivisibile; tuttavia va ricordato che il "fattore tempo" già ora viene ordinariamente suddiviso per Gruppi, mentre precisi limiti generali di durata degli interventi dei singoli sono previsti dai regolamenti. Pertanto, non sarà di per sé la mera riduzione del numero dei suoi componenti a garantire in Assemblea una durata più contenuta delle procedure di discussione e di approvazione dei singoli atti.

Una conclusione del genere rischierebbe di essere illusoria, perché in mancanza di altri correttivi è facile prevedere che la tempistica dei lavori di

---

<sup>30</sup> Cfr. ancora L. GORI, *op. cit.*, p. 135, sulla base del presupposto che i tempi contingentati si ridurrebbero automaticamente grazie alla diminuzione del numero dei parlamentari. Invece, dubitativamente sul punto v. S. CURRERI, *op. cit.*, p. 17. Purtroppo le persistenti abitudini alla "pubblica discussione ottocentesca" del nostro Parlamento rendono improbabile una contrazione dei tempi di esame in Assemblea. Al fine di un recupero degli spazi dedicati alle Commissioni servirebbe piuttosto un radicale (e non facile) cambiamento di consolidate impostazioni nella programmazione dei lavori.

Assemblea rimarrebbe pressoché immutata. Piuttosto a tal fine si dovrebbe finalmente rivedere *in toto* la disciplina sia alla Camera (in modo più accentuato) che al Senato delle enfatiche, ottocentesche ed ormai inutili fasi *descutidoras* che tuttora caratterizzano il procedimento legislativo (discussione generale, discussione sul complesso degli emendamenti, discussione sul complesso degli ordini del giorno).

Piuttosto appare da approfondire la suggestiva ipotesi prospettata da Renzo Dickmann<sup>31</sup>, volta nella sostanza - a fronte della riduzione del numero dei membri dell'Assemblea - di decentrare in Commissione l'ordinaria attività di sindacato ispettivo, riservando al *plenum* comunicazioni ed informative del Governo, nonché eccezionali vicende di *question-time*.

Parimenti, ai fini del *contingentamento degli emendamenti* ai sensi dell'art. 85-*bis* del regolamento della Camera, ai fini delle segnalazioni la percentuale riferita alla media degli emendamenti segnalati per ciascun articolo andrebbe elevata rispetto all'attuale frazione di un decimo del numero dei componenti di un Gruppo parlamentare, facendo riferimento a quella, ad esempio, di un quinto della stessa percentuale<sup>32</sup>.

Invece, per altre vicende procedurali - come la chiusura della discussione, laddove ancora possibile (come ad esempio nell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge) - si potrebbe mantenere l'attuale previsione della richiesta di 20 deputati (art 44 R C), trattandosi di una facoltà in genere esercitata dalla maggioranza.

---

<sup>31</sup> Cfr. R. DICKMANN, *op. cit.*, pp. 28 s., il quale propone altresì una riorganizzazione della tipologia degli atti, "ad esempio configurando le interrogazioni come atti a sola forma scritta e le interpellanze come atti a svolgimento orale esclusivo in Commissione".

<sup>32</sup> Ha ritenuto che la riduzione del loro numero possa aumentare il peso specifico dei singoli parlamentari, con il conseguente pericolo di un aumento considerevole, anziché una riduzione, degli emendamenti micro-settoriali e localistici S. CURRERI, *op.cit.*, p. 19, il quale suggerisce piuttosto il rimedio (che però a nostro avviso rischierebbe di essere peggiore del male) di un maggior ricorso alla delegificazione. *Contra*, G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, su *Federalismi.it*, 2019, n. 7, disponibile sul sito corrispondente, pp. 6 ss., il quale giunge non a caso alla conclusione "che la riduzione del numero dei parlamentari, tagliando radicalmente la massa dei micro emendamenti ma lasciando, com'è ragionevole supporre, le dimensioni quantitative assolute degli altri due tipi di emendamenti *sostantivi*, aumenterebbe il tasso di funzionalità del Parlamento nel suo complesso".

Analogamente ai fini della maggioranza necessaria per la procedura c.d. "urgentissima", vale a dire l'inserzione all'ordine del giorno di materia non iscritta, si potrebbe mantenere l'attuale previsione dei tre quarti dei votanti (art. 27 R C), essendo riferita al numero concreto dei partecipanti al voto e non a quello astratto dei componenti.

Riguardo alle *procedure di indirizzo*, il requisito attuale dei dieci deputati per la presentazione di una mozione (art. 110, comma 1, R C) appare già sufficientemente esiguo e sarebbe esagerato abbassarlo a 6 deputati anche solo mediante il mero criterio matematico di riduzione.

Semmai - anche ai fini di un riallineamento pari alla metà rispetto alla Camera - tale criterio di riduzione andrebbe applicato al Senato, diminuendo a 5 senatori l'attuale requisito di 8 per presentare una mozione (art. 157, comma 1, R S).

Andrebbe poi recuperato il dimenticato istituto del controllo in sede di Commissione circa l'attuazione data a mozioni, risoluzioni o ordini del giorno approvati dal Senato o accettati dal Governo (art. 46, comma 2, R S e art. 143, comma 3, R C), magari prevedendo con specifico riferimento alle mozioni e alle risoluzioni l'obbligo per l'esecutivo di riferire in caso di iniziativa (della solita frazione costituzionalmente definita) di un quinto dei componenti della Commissione competente.

Più delicate si presentano le problematiche riguardanti le *votazioni qualificate*. Ebbene: essendo le relative istanze in genere strumenti a disposizione delle minoranze, a nostro avviso le attuali previsioni andrebbero non solo ridimensionate, ma anche arrotondando generosamente verso il basso il criterio matematico di riduzione. Ad esempio, relativamente alla Camera, per richiedere in Assemblea il voto nominale o lo scrutinio segreto, dagli attuali 20 e 30 deputati (art. 51, comma 2, R C) si potrebbe passare a 10 e 15. Mentre al Senato (art. 113, comma 2) i quorum potrebbero passare, rispettivamente, da 15 e 20 senatori (ora previsti) a 10 e 12.

Non debbono stupire requisiti così bassi per richiedere, quando consentito per materia, lo scrutinio segreto. Anzi, probabilmente sarebbe quanto mai opportuno rivedere *in toto* l'attuale disciplina restrittiva sul voto segreto; modalità che è stata demonizzata soprattutto sul finire degli anni Ottanta ad opera del partito socialista italiano in un contesto ormai del tutto superato. Invece, in un quadro di minoranze parlamentari prevedibilmente più deboli in consessi numericamente ridotti, qualche ulteriore spazio per materia alla possibilità di richiedere il voto segreto andrebbe ripensato, oltre alla riduzione dei quorum per la relativa richiesta.

*Per incidens* si esprime l'avviso che tale ripensamento dovrebbe avvenire anche considerando la recente valorizzazione della posizione costituzionale del singolo parlamentare - che evidentemente viene esaltata "quant'altri mai" negli scrutini segreti - legata all'ormai famosa ordinanza della Consulta n.17 del 2019,

che a nostro giudizio è tutt'altro che criticabile nella parte in cui difende la posizione dei singoli rappresentanti della Nazione; valorizzazione che non può riduttivamente considerarsi un retaggio ottocentesco.

*A contrario*, ai fini del buon andamento delle sedute ed in considerazione della soglia non proprio irrilevante ai fini della validità delle deliberazioni prescritta dall'art. 64, terzo comma, Cost., andrebbero mantenute le attuali previsioni per richiedere la verifica del numero legale: alla Camera 20 deputati in Assemblea e 4 in Commissione (art. 46, comma 4, R C); in Senato rispettivamente 12 senatori ed un commissario (art. 107, comma 2, e 30, comma 2, R S).

Relativamente alle percentuali previste per le *iniziative delle Commissioni*, a nostro avviso sarebbe costituzionalmente "consigliato" prevedere sempre la frazione di un quinto, così come contemplato dall'art. 72, secondo comma, Cost. per la rimessione dalla sede deliberante. Effettivamente in genere i regolamenti delle Camere già ora vi fanno riferimento: per la richiesta del parere del Comitato per la legislazione (artt. 16-*bis*, comma 4, e 96-*ter*, comma 3, R C); per la convocazione straordinaria di una Commissione (art. 30, comma 3, RC) e per la remissione in Aula del parere contrario della 14° C P in tema di sussidiarietà (art. 144, comma 5-*ter*, R S). Sarebbe quindi opportuno abbassare il quorum da un terzo ad un quinto anche per la rimessione all'Assemblea di una proposta di risoluzione in corso di esame presso una Commissione (art. 50, comma 3, R S) e per la richiesta di ulteriori informazioni alla Corte dei conti (art. 149, comma 2, R C e art. 76-*bis*, comma 4, R S).

Si pone poi il nodo delle *inchieste parlamentari di minoranza*, istituto come noto non previsto dalla nostra Carta. A tal fine va implementato il principio - adottato dal Senato nella tornata del 30 novembre 1988 all'art. 162, comma 2, del regolamento - per il quale pur a Costituzione vigente le proposte di inchiesta ad iniziativa della minoranza di un decimo dei componenti del Senato almeno godono di una corsia preferenziale e di veri e propri automatismi procedurali. Una disposizione del genere dovrebbe ora essere introdotta anche nel regolamento della Camera per ovvie ragioni di valorizzazione delle minoranze. Non trattandosi di una deliberazione istitutiva automatica ad iniziativa della minoranza, come nell'ordinamento tedesco, il quorum propulsivo di un decimo appare adeguato e ragionevole (rispetto all'ipotesi comparatistica più elevata di un terzo).

Vi é poi una miriade di previsioni riferite ai *più diversi momenti procedurali*. Seguendo una logica che sia sensibile al *favor* delle minoranze, ma al contempo attenta ad esigenze di funzionalità, innanzitutto si ritiene opportuno non modificare i quorum richiesti ai fini della riammissione nei termini, in caso di "tardività" nella presentazione di emendamenti a mozioni (20 deputati: art. 114, comma 1, R C) o di questioni pregiudiziali e sospensive (10 deputati: art.40, comma 1, R C), trattandosi evidentemente di situazioni di scarsa tempestività.

Oppure richiesti per l'ampliamento della discussione (20 deputati *ex art.* 83, comma 2, R C), in quanto a nostro avviso si tratta di una mera opzione "discorsiva" e come tale non essenziale. Analogamente si potrebbe concludere per la dichiarazione di urgenza per disegni di legge già approvati nella precedente legislatura (art. 81, comma 1).

Viceversa appare preferibile abbassare il quorum per la presentazione di emendamenti ad emendamenti presentati dal Governo o dalla Commissione in corso d'opera (art. 86, comma 5, R C): da 30 a 15 deputati, quindi con una riduzione più che proporzionale, ma si tratta di compensare generosamente e di riequilibrare un delicato vantaggio procedurale a disposizione del Governo e (della maggioranza) della Commissione, anche per tutelare meglio quel diritto "diffuso" all'emendamento ricondotto dalla Corte costituzionale nell'alveo dell'art. 71, primo comma, della Costituzione.

Analogamente, ma limitandosi all'applicazione di criteri matematici di riduzione proporzionale, il quorum per la presentazione di interpellanze urgenti (art. 138-*bis*, comma 1, R C) da 30 a 20 (con un arrotondamento cospicuo all'unità superiore).

Da ultimo, ai fini della presentazione di *ordini del giorno in difformità dalle conclusioni delle Giunte* in tema di elezioni (art. 17-*bis*, comma 1, R C), di immunità parlamentari (art. 18, comma 2-*bis*, R C) e di immunità ministeriali (art. 18-*ter*, comma 6, R C), proprio la delicatezza delle materie rende preferibile una diminuzione più che proporzionale, mediante la previsione di un quorum di 10 deputati (rispetti agli attuali 20). Al Senato per situazioni analoghe (artt. 135-*bis* e 135-*ter* R. S) si propone una riduzione ancora più drastica: dal requisito di 20 a quello ricorrente di 8 senatori.

Un approccio completamente diverso meritano le prescrizioni concernenti la facoltà di richiedere la *seduta segreta* da parte di 10 deputati (art. 63, comma 3, R C) oppure di un decimo dei membri del Senato (art. 57, comma 1, R S) o di 20 senatori in caso di esame del bilancio interno (art. 165, comma 2, R S); richiesta su cui poi delibera l'Assemblea stessa. Seppur l'eccezione al principio "meta-costituzionale" della pubblicità delle sedute parlamentari sia previsto dall'art. 64, secondo comma, Cost., tuttavia sarebbe auspicabile che si cogliesse l'*occasione* non per rideterminare i quorum, bensì per rinunciare del tutto - a livello di autonomia regolamentare - alla possibilità di derogare ad uno dei cardini classici del parlamentarismo, anche perché nell'era dei *social* e delle tecnologie di massa risulterebbe quanto mai arduo dare concreta applicazione ad una richiesta di seduta segreta.

Quanto alla presentazione di *questioni pregiudiziali riferite a disegni di legge di conversione di decreti-leggi*, a nostro avviso i quorum attualmente vigenti - fra l'altro inizialmente non previsti nel 1971 - andrebbero diminuiti proprio a tutela delle minoranze parlamentari, riducendoli rispettivamente da 20 a 10 (art. 96-*bis*,

comma 3, Reg. Cam.) e da 10 a 8 (art. 78, comma 3, Reg. Sen.). Come noto, nelle altre circostanze una questione pregiudiziale può essere presentata anche da un solo deputato o senatore (in quest'ultimo caso uno per gruppo).

In particolare il regolamento del Senato indica il *quorum di 8 senatori* per l'esercizio di una molteplicità di funzioni minori. A nostro avviso, tranne in un caso, appare ragionevole mantenere tale soglia già così esigua: per chiedere a fine seduta l'inserzione di argomenti nel calendario (art. 55, comma 7, R S); per proporre l'inversione dell'ordine del giorno (art. 56, comma 3, R S); per aprire un dibattito incidentale dopo l'intervento del Governo (art. 99, comma 2, R S); per sollecitare la chiusura anticipata della discussione (art. 99, comma 3, R S); per richiedere lo stralcio di alcune parti di una proposta organica di modifica regolamentare (art. 167, comma 6, R S).

Invece, una fattispecie a sé è quella di cui all'art. 100, comma 5, del regolamento del Senato, che prevede che 8 senatori possano presentare emendamenti in corso di seduta con riferimento ad emendamenti già presentati o approvati. Seppur si tratti di disposizione la cui applicabilità è stata posta in dubbio<sup>33</sup>, anche per la ormai consolidata prassi di fissare in sede di programmazione dei lavori un termine per la presentazione degli emendamenti, a nostro avviso in un Senato di dimensioni così ridotte tale rilevante facoltà per le minoranze nel procedimento legislativo non solo va recuperata, ma va anche valorizzata mediante un abbassamento della soglia a 5 senatori (applicando quindi anche solo la mera diminuzione in percentuale).

Infine, a nostro avviso ora andrebbe ripristinato il quorum diminuito di 8 senatori per richiedere che l'Assemblea dichiari l'urgenza di un disegno di legge; quorum inizialmente previsto, ma che era stato elevato a quello più alto di un decimo dei componenti dalla riforma del 2017.

## 5. Conclusioni

Come noto, nella seduta dell'8 ottobre 2019 la Camera ha approvato in via definitiva il progetto di legge costituzionale riguardante la riduzione del numero

---

<sup>33</sup> Come avvenuto nella seduta del Senato del 20 gennaio 2015: sull'episodio v. S. BARGIACCHI, *Chi di emendamento ferisce di subemendamento non perisce: i subemendamenti presentati in corso di seduta al Senato, morte di un comma del regolamento?*, su *Forum di Quaderni costituzionali*, rassegna, 2016, n. 1, il quale non senza fondamento ritiene che "in generale qualsiasi soluzione da adottare in merito ad un'eventuale desuetudine o ad un'interpretazione restrittiva delle disposizioni contenute nell'articolo 100 c.5 dovrebbe almeno passare attraverso un parere della giunta per il regolamento, adottato con un'amplia condivisione di tutte le forze politiche" (p. 5).

dei parlamentari, sostanzialmente all'unanimità: 553 voti favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti<sup>34</sup>.

È altrettanto risaputo che inizialmente tale progetto era collegato - sul piano quanto meno politico - ad un'altra ipotesi di revisione costituzionale, che pure aveva cominciato speditamente il proprio *iter* parlamentare: il progetto di legge recante: "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum" e basato sulla revisione degli articoli 71 e 75 della Costituzione al fine di potenziare gli istituti di democrazia diretta. Pur approvata in prima deliberazione dalla Camera dei deputati già nella seduta del 21 febbraio 2019, la proposta è allo stato ancora in fase di esame presso la Commissione affari costituzionali del Senato (v. da ultimo la seduta del 18 gennaio 2020): probabilmente sul suo *iter* ha influito il cambio di maggioranza avutosi nel mese di settembre del 2019.

Tuttavia, ora la legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari rischia di essere una "anatra zoppa"<sup>35</sup> in mancanza dell'approvazione della citata proposta per il potenziamento degli istituti di democrazia diretta<sup>36</sup>: nel senso che - condivisibile o meno che sia tale impostazione<sup>37</sup> - alla riduzione degli spazi della rappresentanza politica avrebbe

---

<sup>34</sup> L'*iter* trae origine in Senato dall'esame congiunto di tre disegni di legge: *Atti Senato*, XVIII legislatura, ddl n. 214, n. 515 e n. 805, di iniziativa - rispettivamente - dei senatori Quagliariello, Calderoli e Perilli, Patuanelli e Romeo; proposte le quali contenevano tutte lo stesso parametro numerico di riferimento (400 deputati e 200 senatori). Seguono poi le due deliberazioni del Senato della Repubblica (sedute del 7 febbraio e dell'11 luglio 2019) e le due della Camera dei deputati (sedute del 9 maggio e dell'8 ottobre 2019). Attualmente si è in attesa dello svolgimento del referendum, richiesto ai sensi dell'138 Cost. da un quinto dei componenti del Senato (v. seduta del Senato del 14 gennaio 2020), in quanto nella seduta del Senato dell'11 luglio 2019 non era stata raggiunta la maggioranza dei due terzi (a differenza dell'ultima deliberazione presso la Camera).

<sup>35</sup> Ci permettiamo, un po' provocatoriamente, di aggiungere anche questa definizione alle molteplici, per la verità non troppo lusinghiere, che la dottrina ha riferito a vario titolo alla revisione costituzionale *de qua*: fra le tante, "riforma senz'anima" (CARAVITA DI TORITTO), "atto cieco" (CLEMENTI), "riforma effimera" (MANETTI), "specchio per le allodole" (PATRONI GRIFFI), "riforma *panem et circenses*" (ALGOSTINO), "taglio fine a se stesso" (CASTELLI) e "riforma di origine tecno-populista" (QUAGLIARIELLO).

<sup>36</sup> A tacere di problematiche più vaste, le quali hanno fatto (forse troppo severamente) concludere che "fuori dalle aule parlamentari, il disegno di revisione puntuale lascia però sul terreno la mole dei *contenuti mancanti* nella riforma e, al contempo, eleva la *scarsa legittimazione assiologica di quelli (pochi) presenti*" (M. FERRARA, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura*, su *Nomos*, 2020, n. 12, disponibile sul sito corrispondente, p. 141).

<sup>37</sup> Tale impostazione si evinceva in particolare nella nota di aggiornamento al DEF 2018, deliberata dal Consiglio dei ministri il 27 settembre 2018, in cui democrazia diretta

dovuto fare da *pendant* l'incremento delle quote di sovranità popolare da esercitare in via diretta<sup>38</sup>.

A ben guardare la riduzione del numero dei componenti delle due Camere appare ora una soluzione alternativa rispetto alla mancata riforma del bicameralismo paritario nel 2016, oppure rispetto alle pur ipotizzate trasformazioni in senso monocamerale del nostro sistema parlamentare<sup>39</sup>.

"Lo scopriremo solo vivendo": facendo riferimento *par divertissement* a questa nota espressione si potrebbe sottolineare il fatto che saranno il futuro e l'esperienza concreta a dimostrare - qualora la riduzione del numero dei parlamentari entrasse in vigore, a fronte di un esito favorevole del referendum costituzionale<sup>40</sup> - se tale *micro* revisione costituzionale si risolverà in se stessa<sup>41</sup>,

---

e riduzione del numero dei parlamentari erano presentati come obiettivi per il "miglioramento della qualità delle decisioni da realizzare rendendo più ampia ed effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita politica e favorendo una maggiore efficacia dell'attività del Parlamento" (p.111).

<sup>38</sup> Ha ampiamente ricostruito la vicenda C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, su *Osservatorio costituzionale*, 2020, n. 3, disponibile sul sito: [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), p. 20, la quale ha sottolineato come fossero esplicite le intenzioni dei proponenti "nel senso di presentare la democrazia diretta come correttiva e non rafforzativa rispetto alla democrazia rappresentativa, descritta come debole, farragginosa, degenerata, e dunque giustamente immeritevole della fiducia dei cittadini"

<sup>39</sup> A quanto sembra attualmente un assetto parlamentare sussiste in 189 Stati, di cui 113 hanno una sola Camera. I due terzi di questi ultimi (quindi 78) hanno meno di 10 milioni di abitanti. 76 sono invece gli Stati aventi due Camere, fra i quali tutti i Paesi del G7: Canada (338+105=443), Francia (577+348=925), Germania (709+69=778), Giappone (465+245=710), Italia (630+315=945), Regno Unito (650+793=1443) e Stati Uniti (435+100=535). Cfr. per questi dati L. CASTELLI, *Il Senato delle Autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, 2010, pp. 169 ss.

<sup>40</sup> Per una ricostruzione delle complesse vicende che hanno condotto all'indizione e poi al rinvio del referendum *ex art. 138 Cost.* si rinvia per tutti al recente V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, su *Osservatorio costituzionale*, 2020, n. 3, disponibile sul sito: [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), la quale ha in particolare affermato che "l'uso politico e strumentale del voto referendario non rispetta la natura costituzionale della consultazione perché il referendum costituzionale da strumento di garanzia, pensato per tutelare le minoranze, assume sempre più di frequente una funzione confermativa" (p. 15).

<sup>41</sup> Ha reputato che "la funzionalità interna delle Camere non dovrebbe essere compromessa" dalla riduzione numerica S. TROILO, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 giugno 2019, disponibile sul sito: [www.forumcosittuzionale.it](http://www.forumcosittuzionale.it). Di diverso avviso, fra gli

oppure se rappresenterà la felice *occasio* per cominciare a ridefinire le strutture delle Camere in un'ottica di maggiore funzionalità, a cominciare soprattutto da una nuova codificazione dei regolamenti parlamentari.

Come *second best*, è auspicabile che almeno si proceda in tempi brevi ad una seria e ragionevole attività di manutenzione e di adeguamento dei regolamenti del 1971, che tenga conto delle accresciute esigenze procedurali delle minoranze a seguito dell'inevitabile minore partecipazione delle forze politiche minori al riparto dei ridotti seggi delle due Camere.

Se così non fosse, allora questa revisione costituzionale - che fra l'altro riguarda ben 3 diversi articoli della Costituzione - rischia di essere un'altra riforma "fatta opposta perché ognuno pensi a sé", come del resto lo è stata anche l'ultima in ordine cronologico, vale a dire la tanto conclamata modifica dell'art. 81 Cost.

Sempre se così non fosse, a ben guardare l'esito della riforma rischierà di consistere esclusivamente in una sorta di "*spending review*"<sup>42</sup> della rappresentanza politica"<sup>43</sup>, sulla scia di sentimenti diffusi nella società<sup>44</sup>, non potendo certo solo

altri, M. VOLPI, *op. cit.*, pp. 271 ss.; F. CLEMENTI, *Sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2., disponibile sul sito corrispondente, pp. 26 s.; D. PORENA, *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 *Federalismi.it*, 17 luglio 2019, disponibile sul sito corrispondente, p. 20.

<sup>42</sup> Non a caso nello stesso dibattito presso il Senato sono emersi anche contrasti circa gli eventuali risparmi di spesa così ottenibili: in sintesi, possono citarsi le conclusioni del senatore Perilli che ha fatto riferimento a circa 100 milioni all'anno, oppure i calcoli dell'*ex* questore del Senato Malan (e per ciò stesso particolarmente autorevole), secondo cui alla fine non si supererebbe la cifra di 50 milioni di euro all'anno. Comunque sia, per quanto interessanti, tali verifiche contabili non possono certo rappresentare l'*ubi consistam* di una revisione costituzionale, che in ogni caso - anche a voler avvalorare la stima più ottimistica - comporterebbe un risparmio pari a circa un decimillesimo delle spese complessive del bilancio dello Stato.

<sup>43</sup> Suggestiva e auspicabile, ma indimostrabile *ex ante*, la prospettiva di G. DI PLINIO, *op. cit.*, pp. 12 ss., il quale richiama l'attenzione sui risparmi derivanti non tanto dalla contrazione dei costi organizzativi del Parlamento, bensì su "quelli derivanti dalle sue dinamiche funzionali, intesi come costi di impatto delle decisioni parlamentari in rapporto alle finanze della collettività, collegati agli effetti economici di un maggiore o minore *size* della struttura stessa".

<sup>44</sup> Sentimenti ben descritti da P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, su *Federalismi.it*, 2020, n. 12, disponibile sul sito corrispondente, p. 51: "Nell'attuale momento storico, il diffuso sentimento c.d. *antipolitico* e il livore dell'opinione pubblica nei confronti della classe politica, percepita talvolta come incompetente, parassitaria e sciupona, avrebbero reso

la mera riduzione del numero dei parlamentari tradursi di per sé in una maggiore funzionalità degli istituti e delle procedure delle Camere<sup>45</sup>, senza ulteriori interventi<sup>46</sup>, come sopra evidenziato.

Anche perché le Camere non sono collegi perfetti, che possono operare e deliberare solo alla presenza di tutti i loro componenti. Pertanto concretamente ha poco senso invocare la riduzione numerica quale fattore autonomo e sufficiente per velocizzare i lavori parlamentari, quando da sempre le Aule parlamentari solo in particolari e rare occasioni vedono la presenza di (quasi) tutti i loro componenti: infatti già oggi ordinariamente le Camere operano "a ranghi ridotti" rispetto al *plenum* formale<sup>47</sup>. Per queste ragioni ha pure poco senso interrogarsi sui vantaggi o gli svantaggi di un presunto maggior carico individuale per il singolo parlamentare<sup>48</sup>.

---

impopolare un'eventuale resistenza a una revisione costituzionale più e più volte dichiarata nel corso degli anni, soprattutto da quei movimenti politici che hanno fatto dell'abolizione della *vecchia politica* la loro bandiera".

<sup>45</sup> Sul punto si rinvia per tutti a A.M. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in AA. VV., *Meno parlamentari, più democrazia?*, op. cit., p. 266: "se le funzioni delle Camere rimangono identiche e, soprattutto, se non viene modificato il procedimento legislativo le Camere avranno esattamente il medesimo carico di lavoro, che continuerà ad essere duplicato per effetto del mantenimento del bicameralismo paritario", per cui "immaginare quindi che alla semplice riduzione del numero consegua necessariamente lo snellimento dei lavori e, dunque, una maggiore efficienza del procedimento legislativo è davvero un esercizio teorico".

<sup>46</sup> Pur senza voler pervenire alle considerazioni estremamente critiche espresse da E. DE MARCO (*Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*), su *Osservatorio costituzionale*, 2018, n. 3, disponibile sul sito: [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), il quale ha ritenuto che la riduzione del numero dei parlamentari "non accompagnata da alcuna modificazione del sistema di bicameralismo perfetto, non si vede come possa valorizzare il ruolo costituzionale dell'istituzione parlamentare".

<sup>47</sup> Cfr. L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in AA. VV., *Meno parlamentari, più democrazia?*, op. cit., la quale significativamente rimarca che "la durata delle votazioni e dell'esame dei provvedimenti è indipendente dal numero dei partecipanti... è evidente come le lungaggini procedurali rimarranno invariate, se non peggioreranno per l'aumento del carico di lavoro parlamentare" (p. 272).

<sup>48</sup> Ad esempio, secondo S. PASSIGLI, *Le proposte di riforma costituzionale del governo Conte: luci ed ombre*, in *Astrid - Rassegna*, 2018, n. 14, la capacità di lavoro dei singoli parlamentari sarà inevitabilmente incrementata dalla riduzione del loro numero. Dubitativamente, proprio per i rischi legati al maggior carico di impegni, S. CURRERI, op. cit., p. 13.

Spetterà alle forze politiche, forse non irrealisticamente nella prossima legislatura<sup>49</sup>, farne o meno un'opportunità per incrementare la razionalità dell'organizzazione e l'efficienza delle procedure delle due Camere. Insomma, questa revisione da sola non basta<sup>50</sup>, ma è d'uopo pur sempre ricordarsi dell'antico monito: *cognosce quod immutabis*<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Si potrebbe anche sostenere la tesi opposta, nel senso che dovrebbero essere le Camere uscenti - una volta entrata in vigore la legge costituzionale - ad approvare la normativa di adeguamento regolamentare, al fine di consentire l'immediata operatività delle future Assemblee (in tal senso v. l'intervento del Presidente Fico nella seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 3 ottobre 2019). Questa fu l'impostazione - ma si tratta solo di un riferimento storico - dell'ultima Camera dei deputati statutaria, che approvò il regolamento per l'istituenda Camera dei fasci e delle corporazioni (XXIX Leg. del Regno, v. seduta della Camera del 14 dicembre 1938). Allo stato possono registrarsi solo due riunioni interlocutorie della Giunta per il regolamento (solo) della Camera dei deputati (v. sedute del 3 ottobre 2019 e del 4 marzo 2020).

<sup>50</sup> Sullo sfondo risuonano le monitorie e ormai citatissime parole di Umberto Terracini: "la diminuzione del numero dei componenti (...) sarebbe in Italia interpretata come un atteggiamento antidemocratico, visto che, in effetti, quando si vuole diminuire l'importanza di un organo rappresentativo s'incomincia sempre col limitarne il numero dei componenti, oltre che le funzioni" (Assemblea Costituente, II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946).

<sup>51</sup> Come noto, tale imperativo latino ("conosci ciò che cambierai") era il motto della celebre scuola del Partito comunista italiano delle Frattocchie, lungo la via Appia verso i Castelli romani; per approfondimenti v. F. CICCARELLI, *Invano. Il potere da De Gasperi a questi qua*, Milano 2018, pp. 478 s.