

L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali*

ROSELLA DI CESARE**

Sommario

1. Premessa. – 2. L'analisi. – 3. Osservazioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

R. DI CESARE, *L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento 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.

1. Premessa

I "numeri" del Parlamento potrebbero essere una variabile dipendente strettamente correlata alle funzioni esercitate¹ o al modello rappresentativo prescelto, oppure potrebbero assumere un carattere indipendente dai poteri attribuiti all'organo legislativo². Nel contesto della riforma costituzionale sulla riduzione del numero di parlamentari, le riflessioni seguenti mirano ad approfondire se le soglie numeriche, in Costituzione quanto nei Regolamenti, abbiano alle spalle determinate scelte in termini di rappresentatività e di proporzione rispetto al *plenum* delle due Assemblee, e se una eventuale loro modifica possa avere implicazioni sull'equilibrio generale degli organismi collegiali, soprattutto con riguardo a quelli bicamerali. Tale approfondimento tiene conto evidentemente del fatto che le "cifre fisse" sulla composizione del Parlamento sono frutto di una scelta successiva alle decisioni del Costituente³.

¹ G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 1/2020, p. 2. Potrebbero essere una variabile dipendente in qualsiasi sistema prescelto: Camere a composizione fissa, mobile o variabile, secondo F. CLEMENTI, *La riduzione del numero dei parlamentari: de iure condito o de iure condendo?* in *Diritto pubblico europeo*, n. 1/2020, p. 357 e più diffusamente in F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, pp. 2 e ss. Sull'origine dei "numeri" per determinare la rappresentanza legislativa, v. P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Il Mulino*, 2019, pp. 84 e ss.

² C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, pp. 169 e ss. Sulla affermazione per cui i numeri potrebbero essere una "variabile indipendente rispetto alla statica ed alla dinamica parlamentare" v. il commento di S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020, p. 5 e ss.

³ La legge costituzionale n.2 del 1963 ha stabilito il numero complessivo in 630 deputati e 315 senatori elettivi e ha parificato la durata delle due Camere in cinque anni. Per una disamina complessiva dell'*iter* di riforma, del referendum, dei precedenti tentativi di riduzione della composizione del Parlamento e del quadro comparato si rinvia da ultimo al *Dossier* dei Servizi studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, [Riduzione del numero dei parlamentari](#), aggiornato al 19 agosto 2020. Per un'analisi delle varie fasi del percorso riformatore che ha portato alla riforma del 1963 v. anche E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in ID. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020, p. 17 ss; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit. pp. 4 e ss; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed*

Come è noto, se i numeri frazionari non sembrano porre problemi rispetto alla nuova composizione delle Camere⁴, i numeri espressi in cifre richiedono una riflessione mirata, con riferimento sia alle procedure che alla composizione degli organi interni alle Camere⁵. Del resto, il carattere "minimalista"⁶ della riforma, limitato effettivamente alla modifica numerica dell'organo legislativo - che ne costituisce, alternativamente, il pregio e il difetto⁷ - consente per certi versi di porsi su un piano astrattamente "aritmetico", per poi valutare i possibili "effetti domino" su altre disposizioni⁸.

Questo contributo verte pertanto su due profili di analisi.

In primo luogo, partendo dall'analisi di alcuni dati riferiti contestualmente al numero totale di componenti delle due Camere, al numero delle Commissioni permanenti e non, e al numero degli altri organismi collegiali, mono e bicamerali, nel corso di alcune legislature, si tenterà di valutare se sia individuabile un eventuale filo conduttore che lega la composizione numerica delle Assemblee anche a quella di altri organi. Ciò, anche per provare ad immaginare cosa potrebbe succedere nel Parlamento ridimensionato, alla luce di ciò che è successo in passato in contesti numericamente simili.

In secondo luogo, si svolgerà una riflessione sulla composizione delle Commissioni bicamerali, per cercare di comprendere se sia o meno necessaria una

emergenza nazionale, in *Associazione italiana dei costituzionalisti - Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, p. 74.

⁴ M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2020, p. 62.

⁵ V. anche L. GIANNITI e N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, disponibile su <https://www.rivisteweb.it/issn/0392-6664/earlyaccess>, p. 2; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., pp. 177 e ss; P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consultaonline*, n. 1/2020, p. 77.

⁶ Si tratta infatti di un "micro-emendamento" alla Costituzione, in una logica di "micro-interventi" di revisione costituzionale, N. LUPO, *Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, in *Il Mulino*, 2019, p. 1.

⁷ Al punto che si discute infatti solo degli effetti "ulteriori" che avrà la riduzione del numero dei parlamentari sulla base di (presunti) interventi successivi, v. M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, disponibile su <https://www.rivisteweb.it/issn/0392-6664/earlyaccess>, pp. 6-7; M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 255; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 46.

⁸ A. DE CRESCENZO, *Verso il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Quando il fine (non sempre) giustifica i mezzi*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 1/2020, p. 345.

loro riduzione ed eventualmente in che termini. L'idea di fondo che si esporrà in questa seconda parte è basata sul fatto che la logica dei numeri fissi, espressi in cifre, implica un approfondimento non soltanto per ciò che concerne la "sostenibilità" rispetto al totale di senatori e deputati potenzialmente utilizzabili per la formazione di tali organi, ma anche per ciò che essa comporta in termini di proporzione su ciascuna Camera e dunque di ruolo che assumeranno i diversi organi. In altre parole, si valuterà anche il rapporto di ciascuna soglia prevista per le Commissioni bicamerali rispetto all'Assemblea di appartenenza, in termini di rappresentatività⁹, anche osservando quanto "pesano" le Commissioni permanenti, che sono di fatto i soggetti insostituibili all'interno dell'organizzazione delle Camere, per la cui formazione occorre raggiungere un equilibrio tra i principi di proporzionalità e rappresentatività.

2. L'analisi

Quanto al primo profilo di indagine imperniato sui dati "storici", è stata ampiamente commentata la circostanza per cui le Camere hanno già conosciuto una composizione numerica (variabile) inferiore a quella fissata in Costituzione a partire dal 1963. Guardando al tipo di organizzazione del Parlamento di allora, si potrebbe perciò valutare se un'analogia organizzazione potrà riproporsi in futuro. Con particolare riferimento al Senato, eccetto per la I legislatura (nella quale erano presenti molti membri "di diritto"), la II e la III legislatura hanno registrato un numero di senatori pari rispettivamente a 237 e 246 unità, al di sotto dei 315 attuali ma superiore comunque ai 200 della riforma. Si nota, tuttavia, che proprio nelle legislature con meno di 315 senatori, a fronte di 11 Commissioni permanenti (inferiori alle 14 attuali), vi era un numero più elevato di Commissioni speciali per l'esame di specifici disegni di legge, a cui si aggiungeva un numero simile di Commissioni bicamerali di tipo consultivo, di vigilanza, indirizzo e controllo, nonché di inchiesta. Queste ultime erano previste da leggi e avevano una composizione fissa di componenti, nonostante il numero stesso di senatori fosse variabile rispetto alla popolazione.

Pertanto, con un numero ridotto di senatori, in passato, sono state istituite poche Commissioni bicamerali mentre più di frequente si è utilizzato lo strumento della Commissione speciale, in larga parte con una durata di attività inferiore ad un anno. A partire dalla IV legislatura, invece, con un numero di senatori superiore

⁹ Come rileva S. CURRERI in *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit. pp. 6-7, nella composizione di organi a numero fisso occorrerà valutare se far "prevalere la proporzionalità sulla rappresentatività (a scapito dei gruppi minoritari nonché dell'opposizione rispetto alla maggioranza) o, al contrario, la rappresentatività sulla proporzionalità (sovra-rappresentando i gruppi minoritari rispetto alla loro effettiva consistenza numerica)".

alle legislature precedenti si è riscontrato un progressivo abbandono dello strumento delle Commissioni speciali e straordinarie, mentre è rimasto consistente il numero di organismi bicamerali¹⁰. Occorrerà dunque valutare se una relazione analoga tra numero di senatori e numero di Commissioni speciali possa aver nuovamente luogo nel Senato a composizione ridotta a partire dalla prossima legislatura, anche considerato che il ricorso a Commissioni speciali consente di superare il criterio della competenza per materia su cui sono basate le Commissioni permanenti, criterio oggi di fatto reso meno rilevante dall'esame frequente di provvedimenti molto eterogenei.

Quanto al secondo profilo di indagine, ossia il numero e la composizione delle Commissioni bicamerali (attualmente sono 14, incluse le inchieste bicamerali), si premette che la loro esistenza è disciplinata da leggi, per cui qualsiasi modifica richiederebbe comunque un intervento legislativo. Si è già affrontato in alcuni contributi il tema della loro complessiva riduzione, non soltanto perché la disponibilità di parlamentari per formare tali organi collegiali diminuirà, ma anche per una razionalizzazione delle loro funzioni nel quadro di una risistemazione delle competenze delle Commissioni permanenti¹¹. Del resto, le Commissioni bicamerali già oggi risentono delle difficoltà di funzionamento dovute alla duplice provenienza dei membri e all'organizzazione di ciascuna Camera. Va evidenziato inoltre che la composizione, in molti casi elevata, delle Commissioni bicamerali è giustificata anche dal particolare regime in materia di sostituzioni che le caratterizza e che prevede l'infungibilità dei membri, a differenza delle Commissioni permanenti. A ciò si aggiunge che alcune Commissioni bicamerali, dotate di un regolamento interno, prevedono anche *quorum* di validità delle deliberazioni pari alla metà più uno dei componenti.

¹⁰ Questi i dati del Senato, a titolo esemplificativo. Nella II legislatura vi erano 14 Commissioni speciali per l'esame di disegni di legge e tra le Commissioni bicamerali (per un totale di 19): 13 Commissioni consultive previste da leggi; 3 Commissioni e comitati di indirizzo, controllo e vigilanza; 1 Commissione di inchiesta; 2 Commissioni di controllo a cui partecipavano parlamentari. Nella III legislatura: 10 Commissioni speciali per l'esame di disegni di legge; tra le Commissioni bicamerali (per un totale di 18): 11 Commissioni consultive previste da leggi; 1 Commissione di indirizzo, controllo e vigilanza; 3 Commissioni di inchiesta; 3 Commissioni di controllo a cui partecipavano parlamentari. Nella IV legislatura: 4 Commissioni speciali per l'esame di disegni di legge; tra le Commissioni bicamerali (per un totale di 27): 18 Commissioni consultive previste da leggi; 2 Commissioni previste dalla Costituzione (Commissione parlamentare per le questioni regionali e Commissione inquirente per i procedimenti di accusa); 2 Commissioni di indirizzo, controllo e vigilanza; 2 Commissioni di inchiesta; 3 Commissioni di controllo a cui partecipavano parlamentari.

¹¹ L. GIANNITI e N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit, p. 13.

In via generale, ciò che si potrebbe osservare qualora non vi fosse nessun cambiamento nelle norme sugli organismi bicamerali è che la proporzione delle attuali composizioni numeriche rispetto al *plenum* di ciascuna Camera avrebbe evidentemente un valore diverso. Mantenere lo stesso numero di deputati e senatori partecipanti a Commissioni bicamerali, con Assemblee ridimensionate, significherebbe dunque modificare il rapporto che tali organismi hanno rispetto al totale: esso andrebbe quindi bilanciato con il rapporto tra altri organi collegiali e le Camere, per garantire la funzionalità dell'organizzazione parlamentare. Va considerato che già ora, mediamente, i membri delle Commissioni bicamerali, che oscillano da un minimo di 5 ad un massimo di 25 per ciascun ramo del Parlamento, hanno un "peso" diverso su ciascuna Assemblea in quanto è previsto un numero paritario di membri tra Camera e Senato, senza ovviamente tener conto del fatto che sono una il doppio dell'altro. Se ciò restasse immutato nel nuovo assetto, è evidente che per il Senato a 200 membri sarebbe meno agevole assicurare la presenza di propri rappresentanti negli organismi bicamerali. La composizione attuale delle Commissioni permanenti, che varia tra 20 e 25 componenti in media al Senato e 40-45 alla Camera, fa registrare invece lo stesso rapporto proporzionale su ogni Camera: ciò significa che oggi esse pesano, ugualmente, circa per il 7-8 per cento sul *plenum* di riferimento.

Alcuni esempi possono aiutare a chiarire l'argomento. La Commissione bicamerale per le questioni regionali (QR) ha un numero di componenti stabilito dalla l. 62/1953 (art. 12), pari a 15 deputati e 15 senatori, che rappresentano rispettivamente il 2 per cento e il 4 per cento del totale del ramo del Parlamento di provenienza; con le nuove Camere, tale percentuale salirebbe al 3 e al 7 per cento del totale. La Commissione di vigilanza RAI, di cui alla l. 103/1975, è formata da 20 deputati e 20 senatori, al pari della Commissione bicamerale per l'infanzia: attualmente dunque esse rappresentano, rispettivamente, il 3 e il 6 per cento del totale delle due Camere, mentre tale rappresentatività salirebbe al 5 e al 10 per cento del totale nel nuovo Parlamento¹². In particolare, nel caso del Senato, il numero di 20 senatori rappresenterebbe esattamente un decimo dei componenti, che è uno dei *quorum* assai frequenti tanto in Costituzione quanto nel Regolamento per l'esercizio di determinate prerogative¹³ e rappresenta una soglia abbastanza elevata.

¹² Tra le altre Commissioni bicamerali di vigilanza e controllo, minore impatto sul totale delle Assemblee avrebbero il COPASIR, formato da 10 membri, la Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria, formata da 11 membri, il Comitato Schengen, formato da 10 senatori e 10 deputati, la Commissione sugli enti gestori, formata da 9 senatori e 9 deputati.

¹³ Si rinvia alla ricostruzione contenuta in L. GIANNITI e N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit, p. 6, nota n. 11.

Nel caso delle Commissioni bicamerali consultive, si discute in dottrina di un possibile "riassorbimento" delle loro funzioni da parte di altre Commissioni permanenti o di altre bicamerali previste dalla Costituzione, a patto sempre di una modifica legislativa, che potrebbe peraltro richiedere un adeguamento normativo più ampio laddove siano molte le disposizioni che prevedano un loro coinvolgimento. È il caso ad esempio, della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, di cui all'art. 3 della l. 42/2009, composta da 15 senatori e da 15 deputati, analogamente alla QR, la quale è chiamata ad esprimere pareri in numerosi ambiti legislativi¹⁴. Anche la Commissione parlamentare per la semplificazione, prevista dalla l. 246/2005, vedrà aumentare il suo impatto sul totale delle due Camere, dal momento che è composta da 20 deputati e 20 senatori, e nel nuovo Parlamento rappresenterà - come si è detto per la Vigilanza RAI e l'Infanzia - per il 5 per cento alla Camera e il 10 per cento al Senato.

I numeri delle Commissioni di inchiesta vedono un'elevata composizione nella Commissione antimafia, di cui alla l. 99/2018, pari a 25 senatori e 25 deputati, attualmente rappresentativi del 7,9 per cento del Senato e del 3,9 per cento della Camera e che potrebbero diventare il 12,5 per cento del nuovo Senato e il 6,25 per cento della nuova Camera¹⁵.

3. Osservazioni conclusive

Nel sistema vigente si registrano determinati rapporti tra organi collegiali permanenti, da un lato, e organi collegiali bicamerali, dall'altro, e le rispettive Assemblee. Se si parte dal presupposto che le Commissioni permanenti, attualmente a composizione variabile, siano organi necessari e indefettibili nell'organizzazione delle Camere, si dovrebbe forse valutare quale peso attribuire loro, nel futuro Parlamento ridimensionato, rispetto a quello che vedrebbero assumere le Commissioni bicamerali, attualmente a composizione fissa. Una riflessione in merito sarebbe peraltro opportuna soprattutto per il Senato, come argomentato in precedenza, che risente maggiormente degli effetti conseguenti alla riduzione numerica.

Da questa breve disamina, si potrebbe prospettare perciò un duplice scenario. Qualora nulla dovesse cambiare tanto nel numero delle Commissioni permanenti, quanto nella composizione delle Commissioni bicamerali, si avrebbe una riduzione

¹⁴ Il coinvolgimento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è previsto dal d.lgs. 216/2010, dal d.lgs. 88/2011, dal d.lgs. 118/2011, dal D.L. 133/2014 e dalla l. 208/2015.

¹⁵ Per completezza: la Commissione di inchiesta sui rifiuti vede la presenza di 15 senatori e 15 deputati, la Commissione di inchiesta sul sistema bancario è formata da 20 senatori e 20 deputati, analogamente alla Commissione di inchiesta sui fatti del Forteto.

dei componenti delle prime, che alla Camera passerebbero da 45 a circa 28 deputati e al Senato da circa 22 a 14 senatori, con l'effetto che esse continuerebbero a rappresentare il 7 per cento del totale. A fronte di ciò, nelle Commissioni bicamerali, tuttavia, si avrebbero casi (Infanzia, Rai, Semplificazione) in cui la componente proveniente dal Senato risulterebbe "pesare" sulla rispettiva Assemblea ben di più rispetto ad una Commissione permanente, mentre ora questa ipotesi non si verifica mai, perché anche nel caso limite della Commissione bicamerale di inchiesta sulle mafie, formata da 25 deputati e 25 senatori, la componente senatoriale non supera la composizione di una Commissione permanente, ma piuttosto la eguaglia.

Qualora invece si riducesse il numero delle Commissioni permanenti al fine di renderne immutata rispetto ad ora la composizione (ipotesi ventilata in dottrina, con varie soluzioni, con l'idea di scendere a 10 o 11 Commissioni, per un totale di membri pari a 36-40 alla Camera e 18-20 al Senato), esse vedrebbero aumentata la loro rappresentatività rispetto all'Assemblea di riferimento, passando dal 7 per cento attuale a circa il 9 per cento. In parallelo, se la composizione delle Commissioni bicamerali non fosse modificata, si manterrebbero di fatto i rapporti di proporzionalità esistenti con le Commissioni permanenti, nel senso che - tranne le eccezioni dell'antimafia e delle bicamerali con 20 senatori - il peso della componente senatoriale delle bicamerali tutt'al più uguaglierebbe la composizione delle permanenti.

Ciascuna soluzione presuppone pertanto una visione complessiva degli organi collegiali delle Camere, nel senso che le eventuali scelte sulla relativa composizione dovrebbero tener conto degli equilibri generali e del ruolo attribuito a ciascun organismo, potenziando probabilmente il peso numerico di quei collegi che risultano indispensabili nel funzionamento del Parlamento.

Infine, se la produzione normativa - specie d'urgenza - continuerà ad avere quel carattere *omnibus* tale da pregiudicare la possibilità di un esame di merito da parte di tutte le Commissioni potenzialmente interessate¹⁶, sarà interessante osservare, soprattutto nella seconda ipotesi di riduzione delle Commissioni permanenti, se si farà nuovamente ricorso a Commissioni speciali, come nelle prime legislature, in modo da superare i problemi connessi tanto all'equilibrio tra proporzionalità e rappresentatività, quanto alla difficile individuazione della materia prevalente.

¹⁶ L. GIANNITI e N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit, p. 11 e segnatamente la nota n. 19.