

## **I *quorum* nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?\***

DIEGO BALDONI\*\*

---

**Abstract (EN):** The reduction in the number of parliamentarians appears to be a revision that, from a constitutional point of view, will not produce dramatic consequences for the holding of the democratic structure nor miraculous regenerating effects of the representative circuit, but which needs appropriate interventions in the implementation and coordination with other constitutional reforms. In the prognosis of a predictable positive outcome of the referendum of next September, there is in the doctrine the unanimous invitation to the Chambers to take the opportunity to reach, in particular, a more complex rethinking of parliamentary regulations. The contribution aims to envisage less than proportional reductions in quorum when it is intended to enhance the opposite or more than proportional role if obstructionist ambitions are to be limited.

---

### **Sommario**

1. Introduzione alle ragioni di un atteso “plebiscito costituzionale”. – 2. I *checks and balances* connessi alla revisione. – 3. La riforma regolamentare a Costituzione variata: un macrostatuto dell’opposizione. – 4. Riflessioni conclusive da consegnare al dibattito.

**Data della pubblicazione sul sito:** 18 settembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

D. BALDONI, *I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il contributo è stato pubblicato, previa valutazione, a seguito di una selezione promossa in occasione del seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere* (25-26 giugno 2020) ed è stato presentato nell’ambito della tavola rotonda *Temeraria è l’inerzia? Giovani riflessioni sull’impatto del “taglio” dei parlamentari* (Pisa, 11 settembre 2020).

\*\* Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale interno, comparato ed europeo nell’Università degli Studi di Genova. Indirizzo mail: [diego.baldoni@edu.unige.it](mailto:diego.baldoni@edu.unige.it).

## 1. Introduzione alle ragioni di un atteso “plebiscito costituzionale”

Il prossimo 20 e 21 settembre si svolgerà il *referendum* oppositivo sulla legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 12 ottobre 2019. La revisione prevede un decremento del 36,5% dei seggi parlamentari che passerebbero da 630 a 400 alla Camera e da 315 a 200 al Senato. Di questi, gli eletti all'estero scenderebbero da 12 a 8 a Montecitorio e da 6 a 4 a Palazzo Madama. Inizialmente prevista per il 29 marzo 2020, la consultazione popolare – richiesta dopo una complicata raccolta firme<sup>1</sup> – è stata rinviata a causa dell'emergenza sanitaria conseguente alla pandemia da Covid-19<sup>2</sup>. Stabilita la nuova data del voto nelle medesime giornate delle elezioni amministrative e regionali<sup>3</sup>, la campagna referendaria si è così sovrapposta a quella elettorale di maggior richiamo per i partiti. Le ragioni alla base di uno scarso, se non assente, interesse delle forze politiche verso tale passaggio democratico risiedono in almeno tre principali direttrici, causa dell'alta probabilità di un esito largamente favorevole alla diminuzione dei componenti delle Camere.

---

<sup>1</sup> Stante la presenza di un incerto numero di parlamentari disposti a porre la propria firma in calce alla richiesta di *referendum*, S. CURRERI, *64 o 65? Problemi interpretativi sulle firme necessarie a chiedere il referendum costituzionale*, in *laCostituzione.info*, 2020, ha fornito un'interpretazione al problema di come e quando conteggiare i senatori non eletti e decaduti; in aggiunta, come evidenziato da M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, p. 47, «si è avuto, poi, un balletto di firme ritirate e di firme aggiunte all'ultimo momento».

<sup>2</sup> Tuttavia, la disciplina delle modalità di svolgimento del *referendum*, contenuta nella legge 25 maggio 1970, n. 352, contempla la sola ipotesi di rinvio per intervenuta pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale di un'altra legge costituzionale o di revisione costituzionale. Pertanto, «è intervenuto l'art. 81 del decreto-legge n. 18 del 2020» e, come argomentato da V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3, 2020, p. 17, «la procedura referendaria è stata derogata, ricorrendo – e non poteva essere diversamente – alla fonte primaria», per effetto di una causa di forza maggiore.

<sup>3</sup> Con le ordinanze nn. 195, 196, 197 e 198 del 12 agosto 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili quattro conflitti fra poteri dello Stato proposti d'urgenza – rispettivamente – dal Comitato promotore della consultazione referendaria in oggetto, dall'associazione (*rectius*, dal partito) “+Europa”, dal sen. Gregorio De Falco e dalla Regione Basilicata in merito all'abbinamento delle date per il *referendum* costituzionale e le elezioni per il rinnovo dei Consigli comunali e regionali. Secondo i giudici, «l'abbinamento con le elezioni amministrative e regionali non turba lo svolgimento sereno e corretto della campagna referendaria avente ad oggetto una modifica di rango costituzionale». Sulla prima pronuncia della Corte, v. i rilievi di R. PINARDI, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo: alcune annotazioni critiche sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 195 del 2020*, in *Consulta Online*, fasc. III, 2020.

Primariamente, l'abbassamento del numero degli eletti si connota quale iniziativa di revisione costituzionale maggiormente proposta nel tempo e più trasversale rispetto alla collocazione politica dei gruppi parlamentari. La relazione finale della c.d. Commissione Bozzi auspicava nel 1985 «una riduzione del numero complessivo dei parlamentari»<sup>4</sup>, pur muovendo dalla considerazione che dall'insieme delle riforme avanzate sarebbe conseguito un minor carico di lavoro, soprattutto per effetto della differenziazione delle funzioni e della delegificazione. A opporsi soltanto i socialdemocratici, nell'ambito di revisioni costituzionali ipotizzate dagli stessi partiti presenti in Assemblea costituente, senza porre la Costituzione al centro della contesa politica. Successivamente, vennero realizzati due ulteriori tentativi per modificare la seconda parte della Carta attraverso la costituzione di altrettante commissioni bicamerali. Sia la prima, presieduta tra il 1992 e il 1994 dagli on. Ciriaco De Mita e Nilde Iotti, che la seconda, presieduta sul finire del decennio dall'on. Massimo D'Alema, non pervennero ad approvare alcuna ipotesi di revisione. Questi progetti, con un Senato di 200 componenti e la previsione di una riserva di legge per definire il numero dei deputati compreso tra 400 e 500, sono stati i più prossimi al testo approvato nella corrente legislatura. In seguito, il metodo venne abbandonato in favore di riforme organiche approvate dalla sola maggioranza parlamentare del tempo, ma respinte dal conseguente *referendum* popolare, «e qui sta il vero paradosso della riforma del Parlamento i cui ripetuti fallimenti, pur dovuti a proposte di riforma sicuramente discutibili, hanno perpetuato il modello vigente»<sup>5</sup>. Dapprima la revisione ipotizzata dallo schieramento di centro-destra nel 2005, 518 deputati e un nuovo Senato federale di 252 eletti in ciascuna Regione contestualmente al rinnovo dell'Assemblea legislativa regionale. A un decennio di distanza, la nuova architettura costituzionale immaginata dalla coalizione di centro-sinistra: 95 senatori in una rinnovata Camera alta a elezione di secondo grado e numeri invariati per la Camera bassa. Nel mezzo, la c.d. bozza Violante, mai giunta ad approvazione prima della fine anticipata della XV legislatura, 512 deputati e 186 senatori eletti dai Consiglio regionali e dai Consigli delle autonomie locali, e, nella legislatura seguente, la prospettazione di una Camera con 508 membri e un Senato di 250, nonché, all'inizio della XVII legislatura, la "Commissione per le riforme costituzionali" pensò a 450 deputati e

---

<sup>4</sup> Nello specifico, prospettando due soluzioni. La prima «tende a ripristinare quel rapporto tra il numero dei parlamentari e la popolazione che era già contenuto nella primitiva formulazione dell'articolo 56 della Costituzione», mentre la «soluzione alternativa potrebbe essere quella di ancorare la composizione della Camera e della parte elettiva del Senato ad un numero fisso, ma più ridotto dell'attuale», identificabile in 480-500 deputati e 240-250 senatori.

<sup>5</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, n. 3, 2019, p. 65.

un numero di senatori compreso fra 150 e 200. Tra i differenti scenari numerici del passato, il legislatore costituzionale ha optato per la più netta tra le riduzioni prospettate, osservando altresì le esperienze degli altri sistemi bicamerali<sup>6</sup>.

Un secondo indizio di un possibile risultato plebiscitario è segnalato dalla crisi *sine die* della rappresentanza politica, per cui l'elettore individua nel Parlamento un vieppiù marginale centro decisionale della vita pubblica, composto da privilegiati senza particolari virtù<sup>7</sup>; di conseguenza, egli non è preoccupato dal perdere parte dei propri rappresentanti «quale garanzia del rapporto tra eletti ed elettori e degli spazi di rappresentanza dei partiti minori»<sup>8</sup>. In continuità con la riduzione del numero dei consiglieri regionali e degli enti locali, con la soppressione delle elezioni provinciali di primo grado e la riforma del decentramento amministrativo, il “taglio” colpisce ora le Assemblee politiche più rilevanti. Il *trend* è presente in altri Paesi europei, nel Regno Unito il *Parliamentary and Voting System Act* del 2011 ha fissato in 600 membri il limite massimo per la *House of Commons*, il *projet de loi organique n. 2204 pour un renouveau de la vie démocratique* francese prevederebbe la diminuzione di un quarto dei componenti della *Assemblée nationale* e del *Sénat* e nel *Drucksache 19/15074* tedesco è indicata una possibile riduzione dei seggi di 40 unità ogni quattro anni fino a raggiungere il numero minimo del *Bundestag* pari a 598. Il beneficio di cassa, pur minimo in rapporto alla maestosità della spesa pubblica, è per il contribuente il sollievo da un

---

<sup>6</sup> Nell'analisi in chiave comparata di M. VOLPI, *La riduzione del numero* cit., p. 49 s., «se si prendono in considerazione solo le Camere basse, in considerazione della natura non elettiva delle Camere alte in alcuni ordinamenti (come Francia, Germania, Regno Unito), il rapporto tra numero dei deputati e popolazione colloca l'Italia al primo posto per numerosità (1 ogni 96.000), seguita da Regno Unito (1/104.000), Francia (1/116.000), Spagna (1/133.000), Germania (1/138.000 in base ai componenti fissi o 1/116.000 tenendo conto di quelli eletti nel 2017). La riduzione del numero dei parlamentari collocherebbe l'Italia all'ultimo posto (1/151.000). Il quadro cambia se si considerano tutti i parlamentari elettivi, compresi quelli delle Camere alte, che sono 315 in Italia e 208 in Spagna. Ne consegue che in Italia il rapporto diventa 1/64.000 e con la riduzione del numero dei parlamentari sarebbe 1/101.000, mentre in Spagna il rapporto è 1/83.000. Quindi l'Italia si collocherebbe al secondo posto tra quelli presi in considerazione».

<sup>7</sup> Come rileva P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12, 2020, p. 66, esiste «la volontà della stessa opinione pubblica di “punire” la classe politica per le inadeguatezze e, talvolta, le malversazioni di cui si è resa colpevole».

<sup>8</sup> Secondo R. CABAZZI, *Populismo e riforme costituzionali: sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 2020, «viceversa diviene semplicemente un costo da abbattere, proprio perché ne appare smarrito il senso e l'utilità».

costo reputato improduttivo di un qualche beneficio generale<sup>9</sup>. Nei sondaggi finalizzati a cogliere gli umori del Paese, la popolarità della riduzione è sempre stata indiscussa<sup>10</sup>, impedendo ai partiti politici di sostenere opposte ragioni senza perdere *appeal* nell'elettorato. La dimostrazione più evidente può ritrovarsi nel comportamento della Lega-Salvini Premier che, pur sciolta dal vincolo di maggioranza per effetto della crisi del primo esecutivo Conte<sup>11</sup>, durante la seconda votazione del testo non ha fatto mancare il proprio sostegno alla “proposta di bandiera” del MoVimento 5 stelle<sup>12</sup>.

In terza – ma non meno importante – istanza, l'immediata comprensibilità della revisione, lontana dalle complesse «riforme napoleoniche di Berlusconi (2005) e Renzi (2016)»<sup>13</sup>, permettendo la formulazione di un quesito referendario essenziale<sup>14</sup> che risponde a una ritrovata logica di modifiche circostanziate del testo

---

<sup>9</sup> «Argomento così debole e facilone» quello dei costi della democrazia, nell'intervento di Umberto Terracini nella seduta dell'Assemblea costituente del 27 gennaio 1947, ma che anche tra i costituenti trovò spazio già nella seduta dell'Assemblea costituente del 18 settembre 1946, a giudizio di Tomaso Perassi «all'opinione pubblica farebbe assai buona impressione una riduzione degli organi dello Stato, anche in riferimento alla situazione finanziaria del Paese».

<sup>10</sup> Tra i tanti, il 13 gennaio 2020 Demos per la Repubblica sondava un 86% di italiani per il sì; l'81% era favorevole il 25 febbraio 2020 secondo Piepoli per Patriae-Rai 2; più recentemente, il 27 giugno 2020, Ipsos per il Corriere della Sera rilevava il 46% di sì, ma a fronte di solo un 10% di no e un abnorme 24% di indecisi.

<sup>11</sup> L'impegno era espresso nel “Contratto per il Governo del cambiamento”, laddove al punto 20 recante «Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta» era stata programmata la «drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori».

<sup>12</sup> Il Senato ha approvato il disegno di legge costituzionale in prima deliberazione il 7 febbraio 2019 con 185 voti favorevoli, 54 contrari e 4 astenuti e la Camera, il 9 maggio successivo, lo ha licenziato con 310 voti favorevoli, 107 voti contrari e 5 astenuti. In seconda lettura, il Senato ha approvato il testo l'11 luglio 2019 con 180 voti favorevoli e 50 contrari – corrispondente a una maggioranza inferiore ai due terzi – ammettendo richieste di *referendum* dopo l'ultimo passaggio alla Camera, avvenuto l'8 ottobre 2019 con 553 voti favorevoli, 14 voti contrari e 2 astenuti.

<sup>13</sup> Cfr. M. AINIS, *Referendum meglio tardi che mai*, in *L'Espresso*, 27 gennaio 2019; in senso critico verso le «riforme costituzionali *omnibus* dell'ultimo trentennio», così come quelle «*tunnel-visioned* della legislatura in corso», auspicandosi che si trovi il giusto mezzo tra siffatti modi di procedere, v. E. ALBANESI, *Sul potere del Presidente della Repubblica di ritardare l'indizione di un referendum costituzionale. Ricadute di sistema sul legislatore costituzionale, nella legislatura delle riforme costituzionali puntuali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2019, p. 602.

<sup>14</sup> Si confronti il *Code of good practice on Referendums* della Commissione di Venezia del 25 ottobre 2018, 8. Tra queste, l'organo consultivo del Consiglio d'Europa individua

costituzionale<sup>15</sup>. Parimenti, la scelta di numeri “tondi”, agevolmente ricordabili anche dall’elettore più disattento<sup>16</sup>, pare cogliere l’affermazione con cui i più critici hanno epitetato quale “specchietto per le allodole”<sup>17</sup> questa riforma che ridisegna delle Camere inalterate nel loro *modus operandi*, ma mutate esclusivamente nella loro composizione.

Giacché l’analisi lascia pronosticare un prevedibile esito positivo della consultazione popolare, è quantomai opportuno per lo studioso di diritto parlamentare uno sforzo di lungimiranza nel suggerire al legislatore di addivenire a un più complessivo ripensamento dei regolamenti. Pertanto, lo scritto, cosciente dei suoi limiti di tempo e di spazio, cercherà di perseguire di tale scopo con osservanza alle rideterminazioni dei *quorum* per salvaguardare il ruolo dell’opposizione.

## 2. I *checks and balances* connessi alla revisione

In presenza di una revisione puntuale e non già una riforma complessiva<sup>18</sup>, il legislatore è chiamato a definire i confini della «marcata capacità di apertura e

---

per le consultazioni referendarie la possibilità per l’elettore di rispondere alternativamente in senso affermativo o negativo al quesito a lui sottoposto, per non incappare nel c.d. “*blank vote*”, vale a dire in un voto vuoto.

<sup>15</sup> Sulla ritrovata puntualità delle revisioni costituzionali salutata favorevolmente dalla dottrina v., per tutti, S.F. REGASTO, *Prime osservazioni sulle prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2018, p. 1, «condivido appieno la necessità di riportare l’interpretazione-attuazione dell’art. 138 Cost. nell’alveo degli interventi di “microchirurgia costituzionale”, abbandonando, se possibile definitivamente, ogni pretesa di “grande riforma” per mezzo, appunto della revisione, circostanza comune, nell’ultimo venticinquennio, tanto ai governi di centrodestra, quanto a quelli di centrosinistra»; tra chi ne individua un “falso mito” v., in particolare E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *federalismi.it*, n. 10, 2020, p. 26, in quanto la modifica appare prodromica a «una pluralità d’interventi legislativi e costituzionali che determinano un modello pericoloso “a processionaria”», altrimenti definito «norma “a raggiera”» da L. CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2019, p. 95.

<sup>16</sup> Argomenta A. PISANESCHI, *Cambiare la costituzione perché nulla cambi?*, in *laCostituzione.info*, 2020, «nel mondo dei *social*, dei *twitter* (*rectius*, *tweet*), degli *slogan* di due righe, cosa c’è di più semplice di un taglio lineare dei parlamentari? Tutti lo capiscono e in prima battuta è anche difficile essere contrari proprio per la banalità della proposta».

<sup>17</sup> Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchietto per le allodole?*, in *federalismi.it*, n. 10, 2020.

<sup>18</sup> In merito, v. M. FERRARA, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*,

impulso nei confronti delle ulteriori riforme costituzionali»<sup>19</sup>, essendo la riduzione del numero dei parlamentari una modifica della Costituzione che «si riverbera fatalmente sulla sua intera architettura»<sup>20</sup> fondata su pesi e contrappesi di un sistema bicamerale<sup>21</sup>. Per tal ragione, poco dopo la formazione della maggioranza a sostegno del governo Conte II, i capigruppo delle relative forze parlamentari (MoVimento 5 stelle, Partito Democratico, Italia Viva, Liberi e Uguali, Autonomie) si sono impegnati a sostenere delle Camere a ranghi ridotti formulando una *road map* per i successivi interventi di riequilibrio, definiti come correttivi alla riforma<sup>22</sup>.

Con diversa maggioranza parlamentare, la legge 27 maggio 2019, n. 51, aveva già assicurato l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari<sup>23</sup>. Tuttavia, nello stretto legame fra la revisione costituzionale in oggetto e il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, i partiti di maggioranza si erano impegnati a presentare un progetto di nuova legge elettorale entro lo scorso mese di dicembre. Il Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera, l'on. Giuseppe Brescia, ha avviato l'iniziativa parlamentare depositando un testo di sintesi per la maggioranza<sup>24</sup>. Malgrado la previsione del c.d. diritto di tribuna, l'opzione proporzionale con soglia al 5% giace ancora in

---

in *federalismi.it*, n. 12, 2020, pp. 130-135 e 136-142, spec. p. 140 relativamente alle ragioni che hanno inaugurato il *modus operandi* “*piecemeal*” nella corrente legislatura.

<sup>19</sup> Cfr. F. BIONDI, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni costituzionali*, *Early Access*, 2020, p. 2.

<sup>20</sup> M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 245.

<sup>21</sup> Il Senato – da *Senatus*, *Senex*, “Assemblea degli anziani” – doveva essere una Camera di compensazione, di raffreddamento, di ponderazione rispetto alle decisioni assunte dalla Camera Bassa, come ricorda M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una “marginalizzazione” della rappresentanza parlamentare?*, in «*federalismi.it*», *paper*, 2020, p. 4.

<sup>22</sup> Documento degli impegni comuni dei capigruppo della maggioranza del 7 ottobre 2019.

<sup>23</sup> Come spiega L. TRUCCO, *Audizione in merito al d.d.l. S. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari”*, in *Consulta Online*, fasc. I, 2019, 13, riprendendo una tecnica di *drafting* utilizzata per la redazione delle leggi elettorali n. 276 e n. 277 del 1993, consistente in un rapporto frazionario mobile pari a tre ottavi dei seggi di ambo le Camere, indipendentemente dal loro ammontare nella circoscrizione di riferimento.

<sup>24</sup> Si tratta dell’A.C. 2329 “Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali”.

Commissione, laddove non è stato votato un testo base, né dato mandato a un relatore a riferire in Aula. Il combinato di una riduzione del numero dei parlamentari e un alto sbarramento nella legge elettorale avrebbe quale effetto un'inevitabile torsione del meccanismo rappresentativo che includerebbe un assai limitato numero di partiti.

L'impegno delle forze politiche in seno alla maggioranza avrebbe richiesto, già dal mese di ottobre, di procedere all'equiparazione dei requisiti dell'elettorato attivo di Camera e Senato. In tal senso, sarebbe diminuita l'improbabile – ma non impossibile – ipotesi di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento. La Camera, già prima che intervenisse l'accordo sulle riforme, aveva approvato tale revisione in prima lettura il 31 luglio 2019<sup>25</sup>. Il testo, nell'ottica di rimuovere sempre più le differenze tra le Camere nel permanere del bicameralismo<sup>26</sup>, si è arricchito con la parificazione dell'elettorato passivo durante l'esame in Senato. Nell'attesa dell'approvazione della Camera alta, l'*iter* si trova appena all'inizio del suo percorso che, tuttavia, dovrebbe procedere senza particolari ostacoli.

Di specifica importanza, il testo finalizzato a modificare la base regionale per l'elezione del Senato e per riequilibrare il peso dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune nell'elezione del Presidente della Repubblica. Il legislatore ha infatti scelto di non valorizzare la componente del "regionalismo potenziato"<sup>27</sup> derivante dalla riforma del Titolo V che, in sede di elezione del Capo dello Stato, avrebbe potuto emergere passando da un'influenza del 6,09% a una del 9,57%, grazie alla diminuzione dei parlamentari, e che invece rischia di scaturire "deleterie conseguenze"<sup>28</sup>. La modifica resta ferma a una non conclusa

---

<sup>25</sup> In riferimento all'A.S. 1440 "Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica".

<sup>26</sup> Sul punto, N. LUPU, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it*, n. 1, 2018, p. 5, «lasciati alle spalle oltre tre decenni di tentativi falliti di riforma del bicameralismo al fine di differenziare tra loro i due rami del Parlamento, torna corrente la lettura che interpreta la Camera e il Senato non come due distinti e autonomi organi costituzionali, bensì come articolazioni di un (unico) organo costituzionale, il Parlamento».

<sup>27</sup> Si spinge oltre L. CIAURRO, *La riduzione del numero* cit., p. 104, «in considerazione di una lettura aggiornata della nozione di "Repubblica" come ora definita dal novellato art. 114 Cost., [che] forse implicherebbe non solo una partecipazione più consistente dei delegati regionali, ma anche l'innovativa presenza di rappresentanti degli enti locali nella elezione del Presidente della "Repubblica"».

<sup>28</sup> Come osservato da M. BELLETTI, *Miopia istituzionale* cit., p. 11, «deitalizzando in primo luogo le maggioranze consiliari per l'elezione del Capo dello Stato, [...]. Ridurrebbe inoltre l'impatto dei consiglieri regionali, fino a renderlo del tutto ininfluenza, [...], con il rischio, se non addirittura la certezza, dopo il terzo scrutinio, di garantire una totale e



prima lettura alla Camera, unitamente all'ipotesi di una base circoscrizionale per l'elezione del Senato<sup>29</sup> che permetta di ovviare alla sproporzione che si creerebbe in cinque regioni<sup>30</sup>.

Sulla promessa, entro il passato dicembre, di un percorso volto anche a tracciare altri possibili interventi costituzionali, tra cui un nuovo rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo e il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle Regioni, non si registrano iniziative parlamentari. Di contro, con il cambio di maggioranza si è assistito a un ridimensionamento nella volontà di attuazione del regionalismo differenziato<sup>31</sup>.

Benché chiaramente manifestato dalla dottrina<sup>32</sup>, non può dirsi inverato l'auspicio di assicurare all'elettore il pronunciamento di un voto consapevole di tutti gli altri cambiamenti costituzionali interconnessi alla riduzione del numero dei parlamentari. La volontà della maggioranza è di realizzare, in caso di esito favorevole della consultazione referendaria, un tempestivo percorso nelle Giunte per il regolamento di Camera e Senato per novellare i regolamenti vigenti. Nelle intenzioni dei partiti di maggioranza deve permanere in entrambi i rami del Parlamento la garanzia data alle minoranze linguistiche di poter costituire gruppi o componenti autonome. Le linee direttrici dei cambiamenti regolamentari dovranno fondarsi sull'ottimizzazione del ruolo del Parlamento con interventi tesi ad armonizzare il funzionamento delle due Camere e limitare in maniera strutturale

---

incondizionata autosufficienza delle maggioranze governative/parlamentari, che potranno contare su un numero di delegati regionali identico a quello delle opposizioni».

<sup>29</sup> Il testo dell'A.C. 2238 reca “Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica”.

<sup>30</sup> Squilibrio riscontrato dal Servizio studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Dossier riduzione del numero dei parlamentari*, 7 ottobre 2019, p. 10, a fronte di una riduzione del 36,5% degli eletti, Valle d'Aosta e Molise non hanno subito alcuna *deminutio*, il Trentino-Alto Adige solo del 14,3% seggi, mentre Basilicata e Umbria addirittura del 57,1%; altresì, sottolinea C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2020, p. 173, che «i senatori a vita di nomina presidenziale, che attualmente corrispondono all'1,58% dei senatori elettivi, corrisponderebbero a seguito della riforma al 2,5%, con un incremento del proprio peso relativo di oltre il 58%».

<sup>31</sup> Con decreto del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, in data 3 dicembre 2019, è stata istituita una Commissione di studio per supportare il Dipartimento ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

<sup>32</sup> Cfr. E. ALBANESI, *Sul potere del Presidente* cit., p. 602, avrebbe almeno auspicato l'approvazione delle revisioni sulla base circoscrizionale del Senato ed il “peso” dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, nonché l'equiparazione dell'elettorato attivo e passivo del Senato.

il ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia. In particolare, l'intervento sull'*iter legis* innestando un tempo certo alle iniziative del Governo e più in generale ai procedimenti parlamentari, coniugando la celerità dell'esame parlamentare con i diritti delle minoranze. Proprio nella previsione di una valorizzazione del ruolo dell'opposizione, lo scritto si accinge ora a concentrarsi sul percorso di modifica regolamentare iniziato dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati (sedute del 3 ottobre 2019 e del 4 marzo 2020) e stimolato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera che lo ha trattato nella seduta del 1 ottobre 2019. Il lavoro della Giunta, come stabilito nella seduta del 4 marzo 2020, sarà preceduto da una istruttoria affidata a un comitato ristretto che dovrà riferire al *plenum* dopo lo svolgimento del *referendum* costituzionale. In luogo di un adeguamento aritmetico delle disposizioni, la volontà prevalente dovrebbe essere quella di addivenire a un più complesso ripensamento dei regolamenti parlamentari in modo da restituire al Parlamento la legittimazione che deriva dalla efficienza dei procedimenti decisionali, ispettivi e di controllo e dalla loro agilità di lettura.

### **3. La riforma regolamentare a Costituzione variata: un macrostatuto dell'opposizione**

Da un'eventuale riduzione del numero degli eletti deriverebbero conseguenze in ordine al funzionamento delle Assemblee, con particolare osservanza ai *quorum* numerici e frazionari. In linea con la scelta dei costituenti di individuare un *quantum* rapportato al totale degli abitanti per determinare il numero dei componenti i due rami del Parlamento<sup>33</sup>, i *quorum* regolamentari, se non per l'attivazione di alcune procedure<sup>34</sup>, non sono mutati in cifre fisse. I casi nei quali vi è similitudine, o financo corrispondenza, tra i numeri dei regolamenti di Camera e Senato superano i casi nei quali essi divergono, malgrado l'ineguale consistenza numerica delle Assemblee<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Nel periodo antecedente la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, l'art. 56 prevedeva «un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila» e l'art. 57 «un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila».

<sup>34</sup> In particolare, L. GIANNITI, N. LUPU, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni Costituzionali, Early Access*, 2020, p. 6, hanno individuato come nel regolamento della Camera i poteri corrispondenti sono perlopiù attribuiti a dieci deputati o a un presidente di gruppo, mentre al Senato il numero più ricorrente è otto senatori.

<sup>35</sup> «Anzi, in alcuni casi» - come constata C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri* cit., nota 19, p. 178 - «alcune cifre sono fissate dai regolamenti parlamentari in ragione inversa rispetto al numero, rispettivamente, dei deputati e dei senatori. Cfr. ad es. art. 2, comma 2,

Differenti possono essere gli approcci alla novella regolamentare, ma su taluni orientamenti gli studiosi convergono per delineare un orizzonte all'eventuale futuro lavoro parlamentare che finora è rimasto nella stasi dell'esito referendario. Ai regolamenti gioverebbe un'istruttoria sostanzialmente bicamerale<sup>36</sup>, così da realizzare coordinate modifiche tra Camera e Senato<sup>37</sup>, nonché l'abbandono di adattamenti sperimentali<sup>38</sup> forieri di nuove incertezze per un sistema già fortemente instabile; l'approvazione di variazioni nel corso di questa legislatura da parte delle Camere, «sempre pienamente legittimate a mettere mano ai propri regolamenti»<sup>39</sup>, garantirebbe un velo di ignoranza in merito all'impatto delle nuove disposizioni sui rapporti di forza esistenti<sup>40</sup>.

In letteratura, allo scopo di fornire una sistematizzazione utile al legislatore, sono distinguibili differenti classificazioni dei *quorum* contenuti nelle previsioni regolamentari. Per una ragionata catalogazione, c'è chi ha delineato una vera e propria tassonomia: *quorum* in termini assoluti, frazioni di parlamentari, numero complessivo di membri e, in conclusione, disposizioni la cui modifica si rende implicitamente necessaria per consentire il funzionamento dell'istituzione parlamentare<sup>41</sup>. Si è anche distinto in gruppi a seconda delle varietà numeriche: numeri cardinali, frazioni o modifiche regolamentari a vasto spettro<sup>42</sup>. In alternativa, è stata prospettata una classificazione delle modifiche necessarie a seconda della "qualità" dell'intervento, distinguendo fra interventi "apparentemente minimali", non meramente minimali ma "qualitativi" e modifiche di ampio raggio non strettamente dipendenti dalla riduzione del numero dei parlamentari<sup>43</sup>. Ancora, una distinzione è stata realizzata tra numeri espressi in termini di frazione dei componenti dell'organo, da un lato, e numeri espressi,

---

reg. Cam. (quattro segretari provvisori di Presidenza) e art. 2, comma 2, reg. Sen. (sei segretari provvisori di Presidenza)».

<sup>36</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione* cit., p. 14; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri* cit., p. 186.

<sup>37</sup> Al *Parliament first*, ossia prima dovrebbe esserci il Parlamento, poi la suddivisione in Camere, richiama L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell'indagine comparata*, in *federalismi.it*, paper, 2020, p. 4.

<sup>38</sup> Cfr. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri* cit., p. 186.

<sup>39</sup> R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione del numero dei parlamentari*, in *federalismi.it*, n. 20, 2020, p. 22.

<sup>40</sup> Cfr. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri* cit., p. 186.

<sup>41</sup> Cfr. L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *op. cit.*, p. 133 s.

<sup>42</sup> Cfr. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri* cit., pp. 176-182.

<sup>43</sup> Cfr. C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2, 2020, pp. 774-790.

invece, come cifre in termini assoluti, dall'altro<sup>44</sup>. Il presente contributo propone un angolo prospettico differente: quello della minoranza, ovvero osservare la parte più debole del Parlamento per ricostruire i *quorum* delle Camere a ranghi ridotti.

Se un attento lettore scorresse il dettato della Costituzione repubblicana, non riuscirebbe mai a scorgere la presenza del termine "opposizione"<sup>45</sup>; all'opposto, noterebbe l'espresso riferimento al termine "maggioranza"<sup>46</sup>, così ampio da essere presente in ben undici articoli. Inoltre, nel testo costituzionale non troverebbe uno "statuto" volto a indicare l'esplicita garanzia della previsione di una serie di norme finalizzate a disciplinare la posizione, il ruolo, le funzioni e le garanzie dell'opposizione parlamentare. Infine, ancor meno semplice sarebbe ricavare dall'articolato della Carta un sicuro concetto giuridico di "minoranza"<sup>47</sup>. Tale ritrosia può essere scorta anche all'interno dei regolamenti parlamentari, laddove non manca di certo l'attenzione alla minoranza, ma, complice la lunga assenza di una democrazia dell'alternanza, i meccanismi consociativi non hanno mai isolato il concetto di opposizione e configurato il relativo ordinamento. La riduzione del numero dei parlamentari potrebbe avvicinare la plurale minoranza nostrana a quella britannica, essenzialmente incarnata dai conservatori o dai laburisti a seconda delle stagioni politiche. La loro presenza a Westminster è regolata da uno statuto e da una storia ancora distanti dall'imitazione che si tentò di introiettare in Italia con le riforme regolamentari alla Camera tra il 1997 e il 1999. L'occasione per portare a compimento quel tentativo può essere offerta dalla nuova composizione delle Camere, applicando riduzioni dei *quorum* meno che proporzionali, allorché si intenda valorizzare il ruolo oppositorio, o più che proporzionali, qualora si vogliano limitare le velleità ostruzionistiche.

Nei regolamenti si può scorgere una triplice facoltà data all'opposizione per svolgere il proprio delicato ruolo di equilibrio all'interno del sistema democratico. In primo luogo, è presente la funzione di compartecipazione alla gestione dei lavori d'Aula, attraverso la calendarizzazione dei temi e la programmazione dei tempi. Gli artt. 23 e 24 reg. Cam. e 53 reg. Sen. disciplinano come il calendario e il programma siano redatti sulla base delle indicazioni del governo e delle proposte

---

<sup>44</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione* cit., pp. 2-5.

<sup>45</sup> Originariamente, fino alla l. cost. n. 3/2001, l'art. 127 della Carta fondamentale menzionava la parola "opposizione" in riferimento alla possibilità del governo centrale di scongiurare l'apposizione del visto del Commissario su una delibera del Consiglio regionale.

<sup>46</sup> Il riferimento è agli artt. 64, primo e terzo comma, 73, secondo comma, 75, quarto comma, 79, primo comma, 83, secondo e terzo comma, 90, secondo comma, 116, terzo comma, 123, secondo e terzo comma, 126, secondo e terzo comma, 132, primo comma, e 138, primo, secondo e terzo comma.

<sup>47</sup> È presente all'art. 6 Cost. e nella X disp. trans., ma esclusivamente in tema di minoranze linguistiche.

dei gruppi, riservandone una quota ai gruppi dissenzienti in base alla loro consistenza. Nell'assenza di un accordo, a maggioranza qualificata dei tre quarti, sarebbe opportuno riservare alle proposte dei gruppi di opposizione una quota più elevata dell'attuale quinta parte degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile, così da tendere a un accordo su programmazione e contingentamento che valorizzi l'iniziativa legislativa parlamentare attualmente soggiogata dalla governativa.

In secondo luogo, esiste la funzione di controproposta espressa dalla presentazione di testi o emendamenti alternativi e incarnata dal relatore di minoranza. Quest'ultimo dovrebbe rappresentare una figura unitaria dello schieramento minoritario e nello statuto dovrebbe possedere le speculari possibilità concesse al suo collega di maggioranza, superando il contenuto dell'art. 24, comma 10, reg. Cam., che riserva un tempo non inferiore a un terzo di quello attribuito al relatore della maggioranza. Un egual tempo di discussione permetterebbe al portavoce dei gruppi di minoranza un decisivo impulso alla formulazione di proposte ed emendamenti alternativi<sup>48</sup>.

In terzo luogo, la funzione caratterizzante: il controllo sull'operato dell'esecutivo. La verifica del lavoro realizzato dalla maggioranza troverebbe soddisfazione nell'elevazione del *quorum* di un quinto previsto dagli artt. 16-bis e 96-ter reg. Cam., quale frazione per i componenti di ciascuna Commissione parlamentare per chiedere un parere al Comitato per la Legislazione – di cui si attende da anni l'istituzione anche al Senato – tanto sugli schemi di atti normativi del Governo, quanto sui singoli disegni di legge. Nella paritetica composizione fra maggioranza e minoranza in seno al Comitato, risiede l'espressione di garanzia sulla qualità dei testi con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza, nonché all'efficacia di essi per il riordino della legislazione vigente<sup>49</sup>. Vale la pena di ribadire come nel tempo non sia mutata la «noiosa e pedissequa lettura di testi scritti dai competenti funzionari ministeriali»<sup>50</sup> che i regolamenti si ostinano a chiamare interrogazioni a risposta immediata ovvero interpellanze urgenti, ai sensi degli artt. 138 e 138-bis reg. Cam., rivolte dai deputati ai membri del Governo, comunemente conosciuto come *question time*, con facoltà di essere rivolto al Presidente del Consiglio, nel c.d. *premier time*. Alla vivacità del «botta e risposta» di matrice anglosassone è corrisposta una timida rivitalizzazione degli istituti del

---

<sup>48</sup> È d'uopo menzionare il commento di A. MORRONE, *Quale modello di governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, pp. 449 ss.

<sup>49</sup> Si ricordi A. PIZZORUSSO, *Del libro sulle leggi e altri studi sulla legislazione*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 31 s.

<sup>50</sup> Cfr. P.L. PETRILLO, *Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?*, in *federalismi.it*, n. 13, 2005, p. 7.

sindacato ispettivo poiché, nella presenza a legislature alterne del Primo Ministro, spesso non corrisponde un interrogante di rilievo tra gli esponenti dell'opposizione, privando lo scambio dialettico di visibilità e peso politico.

Con riferimento alla struttura organizzativa parlamentare *lato sensu*, attualmente si contano 14 commissioni permanenti sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica, composte da un numero di deputati che varia tra 42 e 47 e un totale di senatori compreso fra 21 e 26. Nello scenario di una riduzione nella quale venisse valorizzata la rappresentanza proporzionale, i gruppi parlamentari di minoranza rischierebbero di non essere presenti in tutte le commissioni, ma nell'opposta scelta di permettere che un singolo parlamentare sia inseribile in più commissioni, tale esponente finirebbe per sovra-rappresentare la propria forza politica in rapporto alla proiezione della consistenza in Assemblea<sup>51</sup>.

Valga lo stesso ragionamento per gli organi camerale a composizione numerica fissa: i dieci membri del Comitato per la legislazione alla Camera e delle Giunte per il regolamento, i ventuno della Giunta per le autorizzazioni e i trenta di quella per le elezioni alla Camera e i ventitré della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato. Un *vulnus* potrebbe realizzarsi nella mancata modifica dell'art. 17-bis, comma 1, reg. Cam. – al pari dell'art. 135-bis, comma 7, reg. Sen. –, in quanto ben venti deputati possono chiedere, con ordine del giorno motivato, che la Giunta delle elezioni proceda a ulteriori verifiche in materia di verifica dei poteri. Così come il successivo comma 2-bis che permette fino alla conclusione della discussione in Assemblea che venti deputati possano formulare proposte motivate in difformità dalle conclusioni della Giunta e l'art. 18-ter, comma 6, che entro il medesimo termine permette a venti deputati o uno o più presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica possono formulare proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta, mediante la presentazione di appositi ordini del giorno motivati. Per agevolare il cambiamento, si potrebbero prevedere dei rapporti frazionari in luogo degli attuali numeri fissi. Oltre a tali collegi minori, esistono le commissioni bicamerali e speciali, i comitati mono e bicamerali, nonché le delegazioni italiane presso le Assemblee parlamentari internazionali del Consiglio d'Europa (CdE), dell'Alleanza Atlantica (NATO), dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), dell'Iniziativa Centro Europea (INCE) e dell'Unione per il Mediterraneo (UpM)<sup>52</sup>.

Come noto, per costituire un gruppo parlamentare occorrono 20 deputati e 10 senatori più il requisito politico-elettorale, come asimmetricamente stabilito dalla novella regolamentare senatoriale del 2017. Nella ricerca di una razionalizzazione

---

<sup>51</sup> A tal proposito, v. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it, paper*, 2020, pp. 7-9.

<sup>52</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione cit.*, p. 11.

del dibattito, il decremento dei *quorum* relativi ai gruppi potrebbe essere più che proporzionale, in modo da manifestare un disfavore nei confronti della frammentazione, spesso accompagnata da un atavico trasformismo; tuttavia, la presenza di ulteriori *quorum* numerici già di per sé minimi, come nel caso dei tre deputati richiesti per essere autorizzati dal Presidente della Camera a costituire una componente politica nel gruppo misto, suggerirebbe un adeguamento proporzionale a due, scongiurando i “gruppi monocellulari”. Un allineamento della Camera a un’auspicabile interpretazione restrittiva del requisito politico-elettorale contribuirebbe, unitamente ai pochi eletti di quei partiti che riuscirebbero a superare la soglia di sbarramento, ad affollare il gruppo misto, specie al Senato; alla Camera alta il compito di istituire le componenti politiche interne al gruppo misto<sup>53</sup>, al momento riconosciute solo indirettamente rispetto alla Camera dei deputati che le ha introdotte già a partire dal 1997.

Altri *quorum* minimi esistono per formulare specifiche richieste in Commissione, solitamente quattro deputati o tre senatori, e paiono difficilmente comprimibili se non, di fatto, attribuendo i corrispondenti poteri procedurali a un singolo deputato o senatore, rinunciando a qualsivoglia selezione<sup>54</sup>.

Infine, lo statuto dell’opposizione fungerebbe da apripista per l’individuazione di nuovi possibili percorsi, a cominciare dall’accesso alla Corte costituzionale di singoli parlamentari o frazioni qualificate di gruppi di minoranza quali portatori di una generale funzione di garanzia<sup>55</sup>.

#### 4. Riflessioni conclusive da consegnare al dibattito

«Il popolo italiano disgraziatamente ha una sola abitudine circa il Parlamento: parlarne male; e con la nuova Costituzione occorrerà elevare il prestigio del Parlamento, al che si giunge per una via soltanto: diminuire il numero dei componenti alla futura Camera»<sup>56</sup>. La chiosa del relatore dell’art. 56 in Assemblea costituente risuona oltremodo feconda per le ragioni dei fautori della riduzione del numero dei parlamentari. Al tempo, prevalse la più diffusa opinione che «la diminuzione del numero dei membri della Camera dei deputati si risolve[sse], in ultima istanza, in una diminuzione della sua autorità»<sup>57</sup>. Inizialmente, infatti, il relatore, on. Giovanni Conti, propose un deputato ogni 150 mila abitanti; in

<sup>53</sup> Come suggerito da S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione* cit., p. 15.

<sup>54</sup> Cfr. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione* cit., p. 16.

<sup>55</sup> Si considerino, *ex multis*, le riflessioni di M. CAVINO, *La necessità di uno statuto dell’opposizione*, in *federalismi.it*, n. 4, 2019.

<sup>56</sup> Cfr. G. CONTI, *Resoconto sommario della seduta pomeridiana della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 18 settembre 1946*, in *camera.it*.

<sup>57</sup> Cfr. G. FUSCHINI, *Resoconto sommario della seduta antimeridiana della Commissione per la Costituzione del 27 gennaio 1947*, in *camera.it*.

alternativa a una prospettata Aula di appena 300 membri venne proposto un componente ogni 80 mila abitanti (Fuschini), uno ogni 100 mila abitanti (Comitato di redazione) o almeno 500 membri (La Rocca). Nella Commissione per la Costituzione prevalse l'ipotesi più rappresentativa, successivamente confermata dall'Assemblea costituente. Quanto al Senato, l'Assemblea costituente votò la misura prevista nel progetto: un senatore ogni 200 mila abitanti.

Con queste premesse, la riduzione del numero dei parlamentari non sarebbe che potuta entrare nel dibattito successivo e, da circa quarant'anni, la consistenza delle Camere è continuamente messa in discussione. Pertanto, si consenta di avanzare qualche dubbio circa l'emotività e la demagogia quale *ratio* essenziale della revisione<sup>58</sup> e, laddove vi fosse, occorrerebbe rilevare che non v'è dubbio circa l'alta produttività del lavoro parlamentare in termini quantitativi<sup>59</sup>, spesso conseguenza di ipertrofia legislativa, e lo sforzo profuso per ridurre i costi istituzionali<sup>60</sup>. Nell'evidenza che la qualità della democrazia parlamentare non sia misurabile dal convenzionale numero degli eletti, il Parlamento ha votato con ampia maggioranza la propria riduzione che a parte della dottrina è apparsa andare «oltre il consentito»<sup>61</sup>, fino alla violazione del principio di uguaglianza del voto<sup>62</sup>. Ciononostante, con una sorta di deresponsabilizzazione costituzionale, le forze politiche hanno largamente sostenuto l'*iter* di revisione, ma evitato che le ultime due deliberazioni fossero approvate con i due terzi dei componenti, lasciando che il cambiamento fosse imputabile a un pronunciamento del popolo.

Se confermata dal *referendum*, la riforma estrinsecherà i suoi effetti su un impianto regolamentare sostanzialmente fermo al 1971, con una novella auspicabilmente improntata a una disciplina priva di distinzioni tra Camera e

---

<sup>58</sup> In tema, v. le motivazioni iniziali proposte da M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni Costituzionali*, Early Access, 2020, p. 2 s.

<sup>59</sup> Si rimanda all'analisi dell'Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2019-2020*, «nel 2019, a fronte delle 78 leggi approvate in Italia, sono state approvate 70 leggi in Francia, 125 in Germania, 31 nel Regno Unito e 26 in Spagna».

<sup>60</sup> La spesa effettiva per la Camera dei deputati, al netto delle restituzioni al bilancio dello Stato, pari a 1.108 milioni di euro nel 2011, ammonterà a 958,3 milioni di euro nell'anno corrente, per una riduzione nel decennio pari a 149,7 milioni di euro.

<sup>61</sup> Ad avviare il dibattito dottrinale su tale ipotesi, P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta Online*, fasc. I, 2020, p. 77.

<sup>62</sup> Nell'articolato pensiero di V. PEPE, *La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, in *federalismi.it*, paper, 2020.



Senato<sup>63</sup>. Solo in questo modo, «la (troppo) isolata riduzione del numero dei parlamentari»<sup>64</sup>, che porterebbe il numero medio di abitanti per deputato da 96.006 a 151.210 e per senatore da 188.424 a 302.420, potrebbe non risultare una mera *spending review* della rappresentanza politica senza altri benefici<sup>65</sup>. Altrimenti, lasciare inalterati gli attuali *quorum* significherebbe elevarli *de facto*, con un'inevitabile ricaduta negativa sull'esercizio della funzione legislativa, ispettiva e di controllo<sup>66</sup> e su tutta la qualità del sistema democratico. Di tal guisa, esiste la necessità di uno statuto dell'opposizione atto a disciplinare le prerogative irrinunciabili per lo svolgimento delle essenziali funzioni di garanzia.

Tuttavia, non si può di certo escludere il rischio di inerzia durante la corrente legislatura che possa portare il prossimo Presidente di Assemblea, d'intesa con la Giunta per il regolamento, ad introdurre temporaneamente di propria iniziativa le modifiche regolamentari che ritenga necessarie al fine di garantire il "buon andamento dei lavori"<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Di «bicameralismo super perfetto» parla L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari* cit., p. 4, «due Camere sempre più uguali fra loro, ma solo più piccole. Il che, evidentemente, porta a ritenere del tutto plausibile la prospettiva di farle lavorare come un Parlamento in seduta comune, in modo da recuperare – per questa via – la mancanza di visione sistemica del taglio».

<sup>64</sup> M. VOLPI, *La riduzione del numero* cit., pp. 44-46.

<sup>65</sup> Come auspicato nelle sue conclusioni da L. CIAURRO, *La riduzione del numero* cit., pp. 110 ss.

<sup>66</sup> Ancora, ricordando come attualmente si realizzino sedute concomitanti delle commissioni parlamentari, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione* cit., p. 10, rileva che «non avendo il dono della bilocazione, i parlamentari – specie i senatori, specie quelli di minoranza – dovranno inevitabilmente scegliere a quale commissione essere presenti, tralasciando necessariamente le altre».

<sup>67</sup> L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento* cit., p. 141.