

## **La (auspicabile) modernizzazione del procedimento legislativo: a margine della riduzione del numero di parlamentari a seguito del referendum del 20 e 21 settembre**

GIOVANNI SAVINI\*

---

### **Sommario**

1. Introduzione. – 2. Il (preoccupante) contesto generale in materia di produzione legislativa. – 3. La riduzione del numero dei parlamentari. – 4. Le possibili riforme dei regolamenti parlamentari, della legge elettorale e di alcune disposizioni costituzionali. – 5. Conclusioni: *ex malo bonum?*

**Data della pubblicazione sul sito:** 20 novembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

G. SAVINI, *La (auspicabile) modernizzazione del procedimento legislativo: a margine della riduzione del numero di parlamentari a seguito del referendum del 20 e 21 settembre*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Dirigente generale presso il Ministero dello sviluppo economico. Indirizzo mail [giovanni.savini@mise.gov.it](mailto:giovanni.savini@mise.gov.it).

## 1. Introduzione

Con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21 ottobre della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari” è giunto formalmente a conclusione l’*iter* del disegno di legge di revisione costituzionale di riduzione del numero dei componenti di Camera e Senato.

Come noto, la proposta di riforma è stata sottoposta a *referendum* confermativo lo scorso 20 e 21 settembre, con un esito piuttosto chiaro: quasi il 70% di voti favorevoli alla riforma ed una partecipazione al voto (in epoca di pandemia) superiore al 53% degli aventi diritto<sup>1</sup>.

Sul disegno di riforma costituzionale – che origina dall’unificazione di proposte presentate al Senato su iniziativa rispettivamente del Sen. Quagliariello, dei Senatori Calderoli e Perilli e dei senatori Patuanelli e Romeo<sup>2</sup> - si è svolto un ampio dibattito dottrinale, sia in occasione delle audizioni svolte nelle due Commissioni Affari costituzionali che in convegni e pubblicazioni, che ha messo in evidenza tutte le problematiche di un intervento così *tranchant*<sup>3</sup>.

Ciò che, però, in questa sede maggiormente interessa evidenziare non è tanto la condivisibilità o meno della riforma nel merito – per la quale, peraltro, si concorda con la posizione espressa da N. Lupo in termini di un intervento magari presentato per motivi sbagliati, ma nel complesso giusto oltreché atteso da tempo<sup>4</sup> - quanto

---

<sup>1</sup> Per la precisione con una percentuale del 69,96%, con un’affluenza del 53,52%.

<sup>2</sup> Si tratta rispettivamente dell’AS 214 Quagliariello, dell’AS 515 Calderoli e Perilli e dell’AS 805 Patuanelli e Romeo, trattati congiuntamente a partire dalla seduta della I Commissione Affari Costituzionali del 16 ottobre 2018 (rel. Calderoli).

<sup>3</sup> Si vedano, tra i numerosissimi, i recenti contributi elaborati in occasione del seminario *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere*, organizzato dall’Università di Pisa e dalla Scuola Superiore Sant’Anna e svoltosi nei giorni 25 e 26 giugno 2020, consultabili in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, quelli della ricerca di P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *La dimensione dei parlamenti: logiche politiche questioni costituzionali, disponibili in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)*, i contributi di F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI e M. MANNETTI, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2020 e quelli raccolti in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

<sup>4</sup> Cfr. N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, atti del ricordato seminario *I numeri nelle funzioni del Parlamento*, ora in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 326 ss. Si ricordi, peraltro, che proposte di riduzione del numero dei parlamentari erano state avanzate dalla Commissione Bozzi (nella relazione di maggioranza si ipotizzava una riduzione a 480, 500 deputati e 240, 250 senatori), nell’ambito dei lavori della Commissione De Mita-Iotti (pur non formalizzata

valutarne gli effetti possibili, soprattutto di “spinta” ad un più ampio e articolato processo di riforma e modernizzazione delle istituzioni pubbliche italiane.

Non v'è, infatti, dubbio che l'attuale assetto istituzionale – tantopiù alla luce della gravissima crisi sanitaria in corso e della conseguente crisi economico-sociale<sup>5</sup> – necessiti di una urgente e decisa modernizzazione, che superi le disfunzioni da tempo segnalate da dottrina e giurisprudenza costituzionale<sup>6</sup>, nel rispetto, anzi nella piena attuazione dei principi della Carta Costituzionale e dei Trattati europei.

## 2. Il (preoccupante) contesto generale in materia di produzione legislativa

Non è questa la sede, se non per rapidissimi accenni, per analizzare nel dettaglio le ragioni e le caratteristiche specifiche del progressivo “degrado” del procedimento legislativo italiano, in evidente elusione del sistema delineato dai Padri Costituenti.

Sia sufficiente richiamare<sup>7</sup>, tra gli altri, i “micidiali” fenomeni della “elefantiasi” delle leggi finanziarie/di stabilità e di bilancio, dell'abuso della decretazione d'urgenza e di quello della questione di fiducia, che – sovente in combinazione tra

---

come proposta, si ipotizzò una riduzione a 400 deputati e 200 senatori, con differenziazione delle funzioni), dalla Commissione D'Alema (numero complessivo compreso tra i 400 e 500 deputati, da individuare definitivamente mediante una legge successiva, e 200 senatori), nonché nella c.d. “Bozza Violante” (512 deputati ed elezione di “secondo livello” per 150, 200 senatori) e dalla Commissione “dei saggi” nominati dal Presidente della Repubblica all'inizio della XVII Legislatura (480 deputati e 120 Senatori). Per la ricostruzione di dettaglio di questi “precedenti”, cfr. il contributo di A. MAZZOLA in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *La dimensione dei parlamenti: logiche politiche e questioni costituzionali*, cit., pp. 7 ss.

<sup>5</sup> I cui effetti si sommano, peraltro, a quelli della “lunga crisi” economica iniziata con i noti eventi del 2008-2011 ed alle oramai sclerotizzate fragilità e carenze del sistema socio-economico ed istituzionale nazionale.

<sup>6</sup> Il riferimento è in primo luogo alle sentenze della Corte Costituzionale in materia di evidente mancanza dei requisiti di necessità e urgenza di disposizioni contenute in decreti legge a partire dalle sent. 171, 2007 e 128, 2008 e di quelle relative a disposizioni introdotte da leggi di conversione a partire dalla sent. 22, 2012. Su tale giurisprudenza si consenta di rinviare a G. SAVINI, *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, CEDAM, Padova, 2014, pp. 96-98, dove si ricordano anche le lettere del Presidente della Repubblica del 22 febbraio 2011 e del 23 febbraio 2012, anch'esse finalizzate a limitare l'intrusione di disposizioni nelle leggi di conversione del tutto estranee all'oggetto ed alle finalità dei decreti da convertire.

<sup>7</sup> Per un'analisi approfondita delle tendenze della legislazione dal dopoguerra cfr., tra gli altri, V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007, Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2008, pp. 179 ss.

loro - hanno finito per svuotare (o comunque fortemente indebolire), in particolare nell'ultimo ventennio, il ruolo legislativo del Parlamento.

Sono molteplici e tra loro interconnesse le cause di questa situazione: tra tutte sicuramente il rafforzamento del ruolo dell'esecutivo (in conseguenza soprattutto della "verticalizzazione" dei processi decisionali a livello europeo ed internazionale) e le "torsioni" del "bipolarismo conflittuale"<sup>8</sup>, sviluppatosi a partire dalla XII legislatura, in un contesto di sistemi elettorali a tendenza maggioritaria e regolamenti parlamentari forgiati nel periodo istituzionale del "centralismo del Parlamento".

Sotto il primo profilo, si ricordino le dimensioni delle leggi finanziarie ora di bilancio<sup>9</sup>, per le quali la questione di fiducia è oramai "routinizzata". In particolare, nella XVII legislatura si è assistito (dopo una parziale riduzione registrata nella legislatura precedente<sup>10</sup>) ad un'importante crescita dimensionale di tali provvedimenti: si supera infatti il migliaio di commi come media annuale, con il tetto massimo dei 1290 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018), quasi eguagliando il celebre "*record*" raggiunto con la finanziaria per il 2007 (l. 296/2006), alla fine costituita di un solo articolo di ben 1.364 commi.

Nella legislatura in corso, le vicende della legge di bilancio sono state, come noto, particolarmente "travagliate" (e preoccupanti dal punto di vista dell'indebolimento della funzione parlamentare). La manovra di bilancio del

---

<sup>8</sup> Il riferimento è naturalmente a V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, di cui cfr., in particolare, pp. 68 ss., sul mutamento dei rapporti tra maggioranza e opposizione ed il Capitolo IV, pp. 135 ss., spec. p. 139, dove si nota: "In luogo degli antichi accomodamenti tra le parti che avevano segnato il funzionamento della Prima Repubblica [di cui l'assenso all'assegnazione o al trasferimento in sede legislativa, deliberante appare uno dei casi più emblematici], si è messa in scena una rappresentazione politica fatta di contrapposizioni radicali e irriducibili, di accuse violente, di delegittimazione morale prima ancora che politica".

<sup>9</sup> Sulla natura e le finalità della legge finanziaria, introdotta come noto nel nostro ordinamento dalla l. n. 468/1978, modificata prima dalla l. 362/1988 poi dalla l. n. 209/1999 e, infine, sostituita dalla l. n. 196/2009 (che ha rimpiazzato la finanziaria con la legge di stabilità) e, soprattutto, sulle diverse configurazioni che la stessa ha assunto in questi decenni, si rinvia alla vastissima letteratura in materia. Cfr., *ex pluribus*, D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *Il Bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra governo e parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005; sulla legge n. 196/2009, G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2010; sulla recente riforma del 2016, M. NARDINI, *La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2017, pp. 515 ss.

<sup>10</sup> Sull'andamento "a fisarmonica" dal punto di vista dimensionale delle leggi finanziarie, poi di stabilità e ora di bilancio, sia consentito rinviare a G. SAVINI, *op.cit.*, spec. pp. 43 ss. ed alla dottrina ivi richiamata.

Governo Conte I (l. 145/2018) è risultata alla fine composta di 1.248 commi (con un'aggiunta di ben 787 rispetto al testo iniziale<sup>11</sup>). Soprattutto, il Parlamento è stato sostanzialmente “bypassato” nel decisivo confronto svolto per la redazione finale del provvedimento tra Governo e Commissione europea, che ha poi condotto alla presentazione del maxi-emendamento “euro-governativo” 1.9000, che la Commissione bilancio avrebbe dovuto esaminare in meno di un'ora prima della proposizione della questione di fiducia<sup>12</sup>.

E una situazione solo in parte maggiormente rispettoso del ruolo delle Camere (e dei precetti costituzionali) si è verificata con la manovra economica del Governo Conte II (l. 160/2019), di complessivi 985 commi (di cui 291 “aggiunti” in Parlamento), anch'essa sottoposta a questione di fiducia in entrambe le Camere, ma soprattutto esaminata con modifiche solo dal Senato.

È, inoltre, sostanzialmente proseguito – anzi nei mesi dell'emergenza sanitaria ulteriormente incremento – l'abnorme utilizzo della decretazione d'urgenza, anch'essa in “combinato disposto” con la questione di fiducia<sup>13</sup>. A fronte, infatti, di una media nella scorsa legislatura di circa 1,5 decreti al mese, con un deciso rallentamento con il Governo Gentiloni<sup>14</sup>, nei primi due anni della nuova legislatura sono stati adottati 48 decreti legge (aggiornamento al 31 marzo 2020),

<sup>11</sup> Dati tratti, come tutti gli altri riferiti alla XVIII legislatura, dal *Rapporto 2019-2020 dell'Osservatorio sulla legislazione*, spec. pp. 30-31.

<sup>12</sup> La vicenda, che ha poi condotto all'ord. Corte Cost. 17, 2019, è ampiamente nota. Tra i commentatori, anche per la prospettiva che in questa sede maggiormente interessa dei possibili correttivi migliorativi all'attuale procedimento legislativo, cfr. C. BERGONZONI, *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020.

<sup>13</sup> Per approfondimenti sull' “esplosione” dell'utilizzo della decretazione d'urgenza e sulla “routinizzazione” per questi del ricorso alla questione di fiducia nelle “legislature del maggioritario”, si consenta ancora il rinvio, tra gli altri, a G. SAVINI, *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, cit., spec. pp. 33 ss. e alla bibliografia ivi richiamata.

<sup>14</sup> Come messo in evidenza dai dati forniti dal Comitato per la legislazione, l'andamento della decretazione d'urgenza nella legislatura appena conclusa ha seguito alcune fasi, tra loro piuttosto distinte. Nel primo anno di legislatura (dal 15 marzo 2013 al 31 dicembre) sono stati 25 i decreti adottati dal Governo Letta, 27 sono stati quelli adottati nel 2014 con l'inizio del Governo Renzi, ma il loro numero è diminuito sensibilmente negli anni successivi, scendendo a 21 nel 2015 e addirittura a 14 nel 2016 e 16 nel 2017, con una media mensile nell'ultimo biennio di poco più di un decreto al mese. Cfr. *La produzione normativa nella XVII legislatura - Appunti del Comitato per la legislazione*, Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, con aggiornamento al 20 ottobre 2017. Sul tema cfr. anche P. GAMBALE, G. SAVINI, *L'evoluzione dell'attività normativa tra Parlamento e Governo nella XVII Legislatura: profili ricostruttivi e risvolti problematici*, in *Rass. Parl.* 1, 2018, pp. 131 ss.

ai quali sono da aggiungere ulteriori 20 decreti (al 30 ottobre 2020), nel periodo quindi dell'emergenza pandemica, con frequente ricorso alla questione di fiducia, spesso in entrambe le Camere (tendenza anch'essa incrementata nel periodo emergenziale)<sup>15</sup>.

Al di là, però, del numero dei provvedimenti d'urgenza, ciò che maggiormente colpisce (e preoccupa per l'evidente elusione delle previsioni costituzionali<sup>16</sup>) sono le loro dimensioni. Se al 31 marzo 2020 le leggi di conversione contenevano quasi il 60% del numero totale di parole dei provvedimenti legislativi approvati (e le altre leggi di iniziativa governativa quasi il 38%)<sup>17</sup>, sono a dir poco impressionanti – pur in un contesto del tutto peculiare – le dimensioni dei “decreti dell'emergenza”: dai 729 commi della legge di conversione del decreto “Cura Italia” (d.l. 18/2020) agli addirittura 1.368 di quella di conversione del d.l. “Rilancio” (d.l. 34/2020), sottoposti entrambi a votazione fiduciaria in ambo i rami del Parlamento.

È vero che in questa prima parte della legislatura si è andata consolidando la “capacità trasformativa” delle Camere (in realtà spesso solo della prima alla quale il provvedimento viene assegnato), come si evince dall'alto numero di emendamenti di iniziativa parlamentare approvati<sup>18</sup>, ma appare evidente la *reductio* oramai delle Camere a “soggetti emendatori” (non di rado, peraltro, su “suggerimento” governativo) delle iniziative legislative del Governo.

---

<sup>15</sup> Cfr. *Rapporto 2019-2020*, cit., spec. pp. 23 ss. sul raffronto tra i primi due anni di legislatura, in cui si mette in rilievo il leggero calo da 26 su un totale di 114 leggi nei primi due anni della XVII legislatura a 19 su 107 nei primi due anni della XVIII (dati al 31 marzo) e pp. 171 ss. sulla legislazione statale nell'emergenza.

<sup>16</sup> Per un'ampia analisi dei principi ispiratori dell'art. 77 Cost. cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, pp. 1506 ss., e la dottrina ivi richiamata, con interessanti approfondimenti sui precedenti di epoca statutaria (pp. 1507-8), l'accesso dibattito in Assemblea costituente nel tentativo di contenere le degenerazioni avvenute, in particolare durante il ventennio fascista (pp. 1508- 1510), l'abuso che dello strumento è stato fatto a partire dalla metà degli anni '70 (su cui cfr. anche il noto studio dello stesso A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto legge*, CEDAM, Padova, 1997) e l'analisi comparata (pp. 1523 ss.), che evidenzia come i termini (quantitativi e di piena equiparazione alla legislazione ordinaria) in cui la decretazione d'urgenza è prevista nell'ordinamento italiano rappresentino sostanzialmente un *unicum* tra le democrazie occidentali (con la parziale eccezione, in particolare, della Grecia, della Spagna e del Portogallo).

<sup>17</sup> *Rapporto 2019-2020*, cit., p. 27.

<sup>18</sup> Cfr. *Rapporto*, spec. p. 38, dove si evidenziano i 2.547 emendamenti approvati al 31 marzo, di cui 422 di iniziativa delle opposizioni, e p. 188, dove si analizzano gli 860 emendamenti approvati ai “decreti dell'emergenza” (dal 23 febbraio al 23 giugno), di cui 126 di iniziativa delle opposizioni.

Tutto ciò per giunta aggravato dall'abuso della questione di fiducia che, specialmente quando posta in Aula su "maxi-emendamenti" di origine governativa, ha l'effetto di "azzerare" o comunque fortemente "menomare" il ruolo delle Camere<sup>19</sup>.

### 3. La riduzione del numero dei parlamentari

Ed è in questo contesto di manifesto depotenziamento delle funzioni legislative del Parlamento che l'8 ottobre 2019 viene approvata la riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, sottoposta come noto a referendum a seguito della richiesta di un quinto dei membri del Senato, referendum celebrato – dopo il rinvio per la crisi pandemica - lo scorso 20 e 21 settembre.

Come accennato, oltre che a livello politico (sebbene nell'ultima votazione alla Camera il disegno di legge sia stato approvato praticamente all'unanimità da tutte le forze politiche<sup>20</sup>) il provvedimento ha suscitato un approfondito dibattito dottrinario<sup>21</sup>.

Se, infatti, da un lato l'intervento è stato presentato come un "taglio alla politica", ciò che in questa sede interessa maggiormente evidenziale è il possibile

---

<sup>19</sup> Sugli effetti "dirompenti" dell'utilizzo della questione di fiducia su maxi-emendamenti governativi, si vedano, tra gli altri, N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, CEDAM, Padova, 2010, G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2008, pp. 789 ss., e volendo G. SAVINI, *Note brevissime sull'uso della questione di fiducia nell'esperienza del Governo Monti*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), novembre 2012, in cui peraltro si evidenzia la "prassi" instaurata nella XVI legislatura di porre la questione di fiducia sul testo approvato in Commissione, in tal modo operando una (parziale) "compensazione" rispetto agli organi parlamentari.

<sup>20</sup> Con favorevoli 553, contrari 14 e astenuti 2. Per un approfondito esame dell'iter del ddl cfr. F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 507 ss., spec. pp. 508 ss., sulle previsioni in materia di riduzione del numero dei parlamentari presenti nei programmi elettorali del Movimento 5 Stelle e della Lega, pp. 512 ss., sui passaggi parlamentari che hanno portato all'approvazione, avvenuta con il Governo Conte II ed il cambiamento da contraria a favorevole della posizione del gruppo del PD nella quarta votazione, mentre nella seconda votazione al Senato il gruppo di FI, pur ufficialmente favorevole all'intervento, non aveva (tranne che per due senatori) partecipato alla votazione, così preconstituendo le condizioni per la sottoposizione a *referendum* confermativo.

<sup>21</sup> In termini particolarmente critici della riforma cfr. M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 527 ss., spec. pp. 528-531, che stigmatizza particolarmente l'intento antiparlamentaristico e populista, riflesso del crescente fenomeno della "emozionalizzazione della politica".

impulso – pur con le problematicità di un intervento così “*tranchant*”<sup>22</sup> – all’efficienza delle attività parlamentari che dalla riduzione potrebbe derivare<sup>23</sup>.

È pur vero che, come da più parti rilevato, non pare che miglioramenti in termini di efficienza e incidenza nel processo decisionale complessivo sia derivato ai consigli regionali<sup>24</sup>, ma le situazioni di partenza appaiono molto diverse, con il sistema parlamentare nazionale, come noto, caratterizzato - unico esempio tra le grandi democrazie – da una impostazione di “bicameralismo piuccheperfetto”, regolamenti risalenti nelle loro scelte di fondo a quasi cinquant’anni fa e una composizione sicuramente pletorica (soprattutto in rapporto alla natura elettiva di entrambe le Camere ed alla parità di funzioni e poteri)<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Fra gli altri, la brusca riduzione di rappresentatività derivante dall’abbassamento del limite minimo di senatori da 7 a 3 per alcune regioni, evidenziata anche nel Dossier del Servizio Studi *Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero di parlamentari*, legge n. 51/2019.

<sup>23</sup> Significativamente nella relazione illustrativa dell’AS 805, a prima firma dei capigruppo delle allora due forze di maggioranza Patuanelli e Romeo, si evidenzia che “L’obiettivo è duplice: da un lato, favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini e, dall’altro, ottenere concreti risultati in termini di spesa (dunque ridurre i costi della politica)”.

<sup>24</sup> Cfr. in particolare G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?*, in *Le Regioni*, 2, 2019, pp. 375 ss, spec. pp. 377 ss, e i contributi presenti nel ricordato studio *La dimensione dei parlamenti: logiche politiche e questioni costituzionali*, cit., pp. 89 ss.

<sup>25</sup> Sempre la ricordata relazione di accompagnamento al ddl Patuanelli, Romeo sottolinea che “La riduzione del numero dei deputati da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200 consentirà all’Italia di allinearsi al resto d’Europa. L’Italia, infatti, è il Paese con il numero più alto di parlamentari direttamente eletti dal popolo (945); seguono la Germania (circa 700), la Gran Bretagna (650) e la Francia (poco meno di 600)”. Interessante, peraltro, notare come quello dell’alto numero di parlamentari non sia un problema solo italiano. Si veda, da ultimo, in tal senso V. KREILINGER, *Downsizing the German Bundestag*, SOG-WP60, 2020, che descrive la crescita del numero di membri del *Bundestag* in conseguenza del meccanismo di compensazione per i seggi “eccedentari” rispetto al voto proporzionale, attribuiti a singoli partiti sulla base del risultato di parte maggioritaria, della crescente frammentazione politica (che incrementa la probabilità di tali situazioni) e di alcune recenti sentenze della Corte Costituzionale Federale Tedesca. Utile, a fini del presente contributo, il quadro comparato del numero di componenti e del rapporto rispetto alla popolazione delle Camere Basse dei maggiori Paesi europei riportato a p. 7, da cui emerge come – anche volendo limitare l’indagine alle sole Camere Basse (mentre il peculiare sistema italiano dovrebbe far ricomprendere anche il Senato) – l’Italia senza la riforma si collocava ad un rapporto di 1 deputato ogni circa 95.000 abitanti, la Gran Bretagna 1 ogni circa 102.000, la Francia 1 ogni 116.000, la Germania 1 ogni circa 117.000 (con solo 68 membri del *Bundesrat*) e la Spagna 1 ogni 133.000.

Solo in parte, peraltro, nel confronto di questi mesi è stato messo in luce quello che è forse il vero elemento di razionalizzazione e risparmio che potrebbe derivare dalla riforma: la possibile ed auspicabile diminuzione di interventi localistici e microsettoriali, naturalmente favoriti dall'elevato numero di *constituencies*. Come osservato da G. Di Plinio, con particolare riferimento alle attività inerenti le manovre finanziarie e la tendenza all'inserimento in queste – nonostante i divieti dei regolamenti parlamentari – di iniziative localistiche e microsettoriali<sup>26</sup>, è “difficile negare 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 [...] emendamenti ‘sostantivi’, non aumenterebbe il tasso di funzionalità del Parlamento nel suo complesso”<sup>27</sup>.

Infatti, questo non deve essere confuso con il numero e le dimensioni economiche delle proposte parlamentari approvate, ma ricondotto alla categoria della “qualità” della scelta legislativa come impatto generale e perdurante sulla collettività. E – come nota ancora Di Plinio – in tal senso, a fronte di una riduzione del numero dei parlamentari “È palese che la massa di emendamenti di questo tipo [*id est* di natura microsettoriale e localistica], complessivamente, sarebbe ridotta di un terzo. Il che consentirebbe ai parlamentari di concentrarsi maggiormente sulle questioni sezionali e generali, con evidente vantaggio per la qualità complessiva dell'azione legislativa”<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Favorite dal noto fenomeno del “*log rolling*” e dalle altre dinamiche di condizionamento delle decisioni pubbliche analizzate in particolare negli studi economico-giuridici degli autori della c.d. “scuola della *Public Choice*”.

<sup>27</sup> G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi*, 7, 2019, p. 8. L'Autore riprende, in particolare, l'analisi quantitativa condotta da P. CARETTI, M. MORISI, P. VISCA, *Rappresentanza e politiche pubbliche. Il caso della legge finanziaria 2002, Seminario di Studi e ricerche parlamentari – Rapporto di ricerca 2002*, sul confronto tra leggi finanziaria per il 2001 e per il 2002, dal quale emerge come in entrambe la quota di emendamenti micro-sezionali sia stato a livelli superiori al sessanta per cento del totale degli emendamenti ‘sostantivi’. Sulla base di queste evidenze, Di Plinio conclude: “Si arriva così al nocciolo: abbiamo una massa enorme di micro-emendamenti che — a parte l'illegittimità formalizzata della loro esistenza — non solo producono evidenti disfunzioni per il solo fatto di esistere, ma paradossalmente hanno una elevata probabilità di essere approvati, e non c'è bisogno di molta immaginazione per realizzare che ciascun parlamentare, che ovviamente tiene molto ai suoi micro-emendamenti, è altamente disposto ad essere indulgente con quelli degli altri”.

<sup>28</sup> *Ibidem*. Rilevanti anche le considerazioni ed i richiami agli studi economici in materia di correlazione tra dimensioni dei parlamenti e costi di cui alle pp. 11 ss., a fronte dei quali l'Autore conclude “In questa prospettiva, appare fondato su robuste argomentazioni ed evidenze empiriche il teorema che i parlamenti con un numero elevato di parlamentari

Su un punto, infine, appare opportuno soffermarsi: la pletoricità delle attuali Camere, combinata (ed anche interdipendente) con la conflittualità e frammentazione del quadro politico esistente, la “peculiarità” italiana del “bicameralismo piuccheperferito” e alcune previsioni (ed interpretazioni<sup>29</sup>) dei regolamenti parlamentari ha costituito *l’humus* ideale – si potrebbe anche dire l’“alibi perfetto” per il Governo – per determinare una situazione come quella attuale di evidente “minimizzazione” del ruolo legislativo delle Camere.

#### 4. Le possibili riforme dei regolamenti parlamentari, della legge elettorale e di alcune disposizioni costituzionali

Se la natura “puntuale” della riforma costituzionale recentemente approvato con *referendum* è stata generalmente salutata positivamente nel dibattito politico e dottrinario, anche sulla scorta delle infelici esperienze delle “ampie riforme” bocciate con i *referendum* del 2006 e del 2016, non v’è dubbio che, da un lato, l’intervento renda assolutamente necessarie alcune misure di adeguamento del quadro ordinamentale, dall’altro, che tali interventi potrebbe rappresentare *l’occasio* per quelle modifiche “mirate”, in primo luogo dei regolamenti parlamentari, ma anche del sistema elettorale e di altre parti della Parte Seconda della Carta Costituzionale, utili per rendere più efficiente e funzionale il processo legislativo<sup>30</sup>.

Sotto il primo profilo, vi è convergenza in dottrina sulla necessità, a fronte della riduzione del numero di parlamentari, di una razionalizzazione del numero delle

---

avranno di *default* (a parità di ogni altra condizione) costi decisionali più elevati rispetto ai parlamenti con un piccolo numero di parlamentari”.

<sup>29</sup> Il riferimento è in primo luogo all’art. 154 del Regolamento della Camera che (a differenza del Senato) sancisce l’esclusione “in via transitoria” delle disposizioni in materia di contingentamento dei tempi per i procedimenti di conversione dei decreti legge. Come noto, alla disposizione è stata data un’interpretazione estensiva di previsione “a regime”, non valorizzando l’elemento della “transitorietà” pur presente nel testo, con l’“effetto inintenzionale” di rendere pressoché automatico in quel ramo del Parlamento il ricorso alla questione di fiducia, specialmente per i decreti di grandi dimensioni (con l’unico parziale correttivo della posizione della fiducia sul testo come approvato dalla commissione di merito). Per un’accurata ricostruzione di tale vicenda interpretativa cfr. G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera e i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, pp. 57 ss., spec. pp. 77-78.

<sup>30</sup> In questa prospettiva cfr. L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, rielaborazione, come altri contributi contenuti nello stesso numero monografico, di una relazione svolta al seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento*, cit., tenuto nei giorni 25 e 26 giugno 2020, ora in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 347 ss.

commissioni parlamentari, in particolare di quelle permanenti<sup>31</sup>. L'intervento, oltre naturalmente a risolvere la problematica di una composizione (specialmente al Senato) eccessivamente esigua delle commissioni, consentirebbe, da un lato, di "razionalizzare" nella composizione organi "inspiegabilmente rimasti nella sostanza invariati, sul punto (salvo limitate innovazioni, incentrate quasi tutte sulle caratteristiche delle Commissioni politiche dell'Unione europea) dal 1987 alla Camere a dal 1988 al Senato"<sup>32</sup>. Ciò permetterebbe anche di allineare le competenze delle Commissioni permanenti a quelle dei Ministeri, come delineate dal d.lgs. 300/1999 e successive modificazioni, evitando che Ministeri come il Ministero dell'economia e delle finanze o il Ministero dello sviluppo economico interloquiscano con due e a volte tre diverse Commissioni<sup>33</sup>, con evidente miglioramento in efficienza.

Così, quindi, si potrebbero unificare le Commissioni Bilancio e quelle Finanze (risolvendo, peraltro, l'ulteriore problema dell'attuale forte disparità nella mole di attività), nonché quelle Esteri con le Commissioni Affari Europei, ma anche probabilmente ricondurre ad un'unica commissione tutte le competenze in materia di attività produttive, con riferimento anche all'agricoltura, e quelle in materia di trasporti, lavori pubblici e ambiente<sup>34</sup>.

Ma con l'occasione – e questo è il punto cruciale – potrebbero introdursi (ovvero lasciare che si determinino a seguito del taglio) ulteriori modifiche ai regolamenti di Camera e Senato. In considerazione, infatti, dell'ampio spazio che tali fonti hanno, per volontà precipua dei Padri Costituenti<sup>35</sup>, nel nostro

---

<sup>31</sup> In questo senso, tra gli altri, F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 502 ss. L'Autore, spec. alle pp. 511-512, auspica anche una razionalizzazione e valorizzazione delle commissioni bicamerali, attualmente quattordici comprese quelle di inchiesta.

<sup>32</sup> N. LUPO, *riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 326 ss., p. 337.

<sup>33</sup> Per il MISE, ad esempio, oltre che naturalmente con le due Commissioni X Attività Produttive, che però come noto hanno competenze anche nella materia del turismo, oggi attribuita al MIBACT, sussistono profili di interazione anche con le Commissioni IX Camera Trasporti, Poste e Telecomunicazioni e VIII Senato Lavori Pubblici, Comunicazioni, nonché per ambiti circoscritti con le Commissioni VIII Camera Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici e XIII Senato Territorio, Ambiente e Beni Ambientali.

<sup>34</sup> Oggi attribuite alla Camera, rispettivamente alle Commissioni IX e VIII e al Senato alle Commissioni VIII e XIII.

<sup>35</sup> Sul ruolo dei regolamenti parlamentari, a fronte della "scarna" disciplina in materia di processo legislativo recata in Costituzione, si veda, tra gli altri, il volume collettaneo A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012, Centro Studi sul Parlamento (CESP) LUISS-Guido Carli.

ordinamento, ne potrebbero derivare importanti miglioramenti del procedimento legislativo ordinario, tali da non rendere “inevitabile” l’abuso della decretazione d’urgenza e della questione di fiducia (in combinazione tra loro e con l’altro preoccupante fenomeno del “gigantismo” delle manovre economiche).

Il risultato potrebbe essere raggiunto con quella che C. Tucciarelli ha efficacemente definito “inerzia riformatrice”<sup>36</sup>: non modificando, a fronte della riduzione del numero di parlamentari che è stata di circa il 36,5%, alcuni *quorum* attualmente previsti dai regolamenti in termini assoluti, ne potrebbe derivare un’utile razionalizzazione delle attività parlamentari. Si consideri in primo luogo la disciplina dei gruppi ed all’effetto di minore tendenza alla frammentazione che potrebbe discendere dal mantenere immutate le attuali soglie costitutive di 20 deputati e 10 senatori<sup>37</sup>.

Si pensi, ancor di più, al numero minimo richiesto dai regolamenti per l’attuazione di alcune fasi procedurali, che se non venisse innalzato avrebbe “effetti, almeno in parte, antiostuzionistici” ovvero alle conseguenze che ne deriverebbero con riferimento alla disciplina della segnalazione degli emendamenti oppure dei tempi di intervento in Aula<sup>38</sup>.

Dall’altro lato, si potrebbe arrivare a rivedere alcuni aspetti critici del procedimento legislativo parlamentare che, nonostante le riforme di fine anni ’80, della XIII legislatura e della recente riforma al Senato del 2017, ancora permangono nelle attività parlamentari. Ci si riferisce, in particolare, ai lunghi tempi delle discussioni generali in Aula, al regime di validità delle sedute delle

---

<sup>36</sup> Cfr. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di Deputati e Senatori e Regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020, pp. 167 ss., spec. pp. 183 ss.

<sup>37</sup> A tacere dell’opportunità di accogliere alla Camera l’impostazione della riforma del Senato del 2017 che (sia pure con i margini di “elusione” che la recente cronaca politica ha evidenziato) ha previsto come requisito di costituzione di un gruppo l’essere espressione di un partito politico che abbia preso parte alla competizione elettorale.

<sup>38</sup> Cfr. C. TUCCIARELLI, op. cit., pp. 183-184, dove l’Autore osserva che “Rimanendo immutati i tempi a disposizione di ciascun parlamentare per la discussione, risulteranno ridimensionati i tempi complessivi. Ciò soprattutto con riguardo alle discussioni (esame dei disegni di legge di conversione alla Camera) nelle quali non è abitualmente applicato il contingentamento dei tempi” e che “Analogamente, minori saranno i tempi complessivi da dedicare alle votazioni per appello nominale o per schede”

commissioni in particolare al Senato<sup>39</sup>, all'interpretazione dell'art. 154 del regolamento Camera che esclude i decreti legge dal contingentamento dei tempi<sup>40</sup>.

Ciò a tacere delle ulteriori problematiche di funzionamento connesse all'emergenza pandemica in corso e che consiglierebbero fortemente – pur nella problematicità di soluzioni che garantiscano riservatezza e personalità dei voti - l'adozione di più estese modalità di partecipazione ai lavori con modalità da remoto<sup>41</sup>.

Il vero “salto di qualità”, però, nel senso dell'efficientamento delle procedure legislative, i regolamenti parlamentari lo renderebbero possibile attraverso il potenziamento di un istituto che in realtà è già presente nell'ordinamento parlamentare (per lo meno della Camera). Si tratta del “voto a data certa” delle

---

<sup>39</sup> Dove ai sensi dell'art. 30 del Regolamento per la validità delle sedute delle Commissioni in sede deliberante e redigente ovvero per l'adozione di tutti gli atti per i quali non debbano riferire all'Assemblea, è richiesta la presenza della maggioranza dei componenti della Commissione, “accertata dal Presidente all'inizio della seduta”, mentre l'art. 46 r.C. prevede negli stessi casi la maggioranza assoluta solo per la fase deliberativa. E, ancora, al Senato per la validità delle sedute delle commissioni in sede diversa da quella sopra ricordata sempre l'art. 30 richiede la presenza di un terzo dei componenti, mentre alla Camera per l'analogo fattispecie è sufficiente un quarto.

<sup>40</sup> Su cui cfr. nota 29.

<sup>41</sup> Si ricordi che, a seguito dei dibattiti svolti nelle Giunte del Regolamento di Camera e Senato, rispettivamente, il 31 marzo ed il 6 giugno, la partecipazione a distanza è allo stato consentita alla Camera «in ragione dell'assoluta eccezionalità della situazione e in via sperimentale» solo per le sedi degli uffici di presidenza e delle audizioni informali ed al Senato unicamente per le audizioni informali in sede di ufficio di presidenza, Confronta sul tema, invero molto controverso e dibattuto, N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto a distanza dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione dei procedimenti parlamentari”, in Osservatorio Costituzionale*, fasc. 3, 2020 e ID. *L'attività parlamentare ai tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, pp. 121 ss., spec. p. 127, dove l'Autore evidenzia come l'art. 64, terzo comma, della Costituzione non ponga limiti invalicabili a prassi innovative rispetto alla nozione di presenza in Aula, come peraltro sottolineato dalla Corte Costituzionale nella celebre sentenza 78, 1984 sugli allora diversi metodi di conteggio degli astenuti di Camera e Senato. Si veda, inoltre, per un approccio anche tecnico-metodologico alla problematica dell'informatizzazione delle attività parlamentari nell'attuale situazione di crisi sanitaria, l'approfondita analisi condotta da A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari: un possibile percorso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, pp. 17 ss., in cui i due Autori propongono una “possibile agenda di lavoro” riferita ai diversi procedimenti parlamentari, evidenziando (cfr. p. 37) “da un lato la maturità di alcune tecnologie per supportare il predetto lavoro a distanza, ma anche i loro limiti”.

iniziative legislative più urgenti, che riprende la *ratio* dell'art. 123-*bis* r.C.<sup>42</sup> sul voto in Aula dei collegati alla manovra finanziaria, per il quale non è necessaria una riforma di ordine costituzionale<sup>43</sup>, ma che consentirebbe – e “toglierebbe l'alibi” per l'abuso della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia – al Governo ed alla Maggioranza di vedere approvati in tempi ragionevolmente brevi e, soprattutto, predeterminati i provvedimenti più urgenti ed importanti.

Un qualche timido segnale in tal senso è venuto dalla recente riforma del Regolamento del Senato<sup>44</sup> in materia di dichiarazione d'urgenza. Mentre, infatti, il precedente articolo 77 prevedeva semplicemente la riduzione della metà dei termini endoprocedimentali, con nessuna prescrizione sulla conclusione finale - e con scarsa efficacia, dunque, in termini di reale accelerazione del procedimento, da cui la scarsa utilizzazione dell'istituto - il testo novellato dispone che su richiesta di un decimo dei componenti il Senato possa deliberare per alzata di mano la dichiarazione di urgenza “con la fissazione di un termine per l'inizio dell'esame in Assemblea”<sup>45</sup>.

Parecchio, quindi, si potrebbe realizzare attraverso quello che V. Lippolis ha definito un “onesto compromesso regolamentare” fondato sullo scambio Governo/Parlamento tra “corsie preferenziali” per i provvedimenti governativi di

---

<sup>42</sup> Come noto, l'articolo prevede che per i progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica il Governo possa richiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge entro un determinato termine, “riferito alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva”. Su tale richiesta delibera la Conferenza dei Capigruppo, all'unanimità o in mancanza a maggioranza “sulle proposte che il Presidente della Camera, tenuto conto degli orientamenti prevalenti, ha facoltà di sottoporre ad essa”, riservando comunque all'Assemblea di norma tre giorni di tempo per l'esame. Sull'attuazione “a singhiozzo” dell'istituto cfr. P. GAMBALE, G. SAVINI, *L'evoluzione dell'attività normativa tra Parlamento e Governo nella XVII Legislatura*, cit., pp. 143 ss., dove viene evidenziato come nei 14 casi in cui nelle ultime cinque legislature il Governo si è avvalso di tale facoltà, la durata complessiva media del procedimento di approvazione è stata di 250 giorni, significativamente più breve del tempo medio di circa un anno dei disegni di legge di iniziativa governativa presentati e, soprattutto, con un tasso di realizzazione pari al 94%

<sup>43</sup> Che era stata, invece, prevista all'interno della proposta di riforma costituzionale “globale” bocciata dal *referendum* del 4 dicembre 2016.

<sup>44</sup> Sulla riforma del regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017 cfr. N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2018, G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 1, 2018.

<sup>45</sup> Il nuovo comma 1 prevede, peraltro, che l'approvazione della dichiarazione d'urgenza comporti l'iscrizione di diritto nel programma dei lavori in modo da assicurare il rispetto del termine fissato.

maggiore urgenza e rilevanza e divieto di “maxi-emendamenti” sui quali porre la questione di fiducia<sup>46</sup>.

Gli effetti della riduzione del numero di parlamentari, soprattutto dal punto di vista dell'autorevolezza dell'organo (e quindi di rinnovata centralità nel sistema istituzionale), sarebbero peraltro amplificati da una riforma elettorale che superasse definitivamente il sistema delle liste bloccate, come noto oggetto di censura da parte della Corte Costituzionale nelle sentt. 1/2014 e 35/2017.

In tal senso sarebbe fortemente utile che la riforma fosse “complementata” (e per certi versi riequilibrata quanto a possibile indebolimento delle rappresentatività territoriali<sup>47</sup>) da una riforma elettorale che garantisse il pluralismo e “restituisse la scelta” degli eletti agli elettori. Pare in tale senso essere orientato il dibattito in corso in Commissione Affari Costituzionali della Camera in merito alla proposta di legge AC 2329, a prima firma del Presidente della Commissione Brescia.

Sarebbero, infine, auspicabili alcune mirate modifiche costituzionali (in attesa che maturino eventualmente i tempi per un complessivo ripensamento del bicameralismo perfetto vigente). Si tratta, in particolare, di questioni sempre connesse al sistema elettorale di Camera e Senato e affrontate in progetti già all'esame delle Camere.

Rilevano al riguardo l'AC 1511 e abbinate, approvato in prima lettura dalla Camera il 31 luglio e dal Senato il 9 settembre ed attualmente all'esame dell'Aula Camera per la seconda deliberazione, in materia di omologazione dell'elettorato attivo tra i due rami del Parlamento, e l'AC 2238, attualmente all'esame della Commissione Affari Istituzionali della Camera, che prevede – anche per mitigare alcuni effetti distorsivi che deriverebbero dalla l. cost. 1/2020 – l'elezione per il

---

<sup>46</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia*, CEDAM, Padova, 2010, pp. 41 ss. Secondo l'Autore, in particolare, “Sulla base di questo compromesso sulla modifica dei regolamenti parlamentari, nel quale sia la maggioranza, sia l'opposizione cedono qualcosa, si potrebbe riuscire a costruire regole nuove che diano certezza dei tempi, trasparenza delle proposte ed incisività ai lavori parlamentari”.

<sup>47</sup> Al riguardo L. CIAURRO, *op. cit.*, pp. 355-356, evidenzia come “ragioni di opportunità costituzionale [...] consiglierebbero in primo luogo di “compensare” almeno parzialmente la contrazione numerica dei componenti delle Camere con una legge elettorale non solo esclusivamente 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”.

Senato su base circoscrizionale e non più su base regionale (e la riduzione da tre a due dei rappresentanti regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica)<sup>48</sup>.

### 5. Conclusioni: *ex malo bonum?*

L'approvazione a maggioranza così ampia della riduzione del numero di componenti di Camera e Senato coincide con un periodo drammatico, caratterizzato da una recrudescenza dell'emergenza SARS-CoV-2 e da una conseguente crisi socio-economica globale.

In questo difficile scenario, le Istituzioni pubbliche, ai diversi livelli, hanno l'“imperativo categorico” di “autoriformarsi” per migliorare il processo decisionale e dare ai cittadini risposte rapide, efficaci, ma anche rispettose dei diritti personali e sociali.

È in tal senso positivo il percorso iniziato lo scorso 15 ottobre presso la Giunta del Regolamento della Camera con l'istituzione di un comitato ristretto presieduto dal Presidente di Assemblea, con la partecipazione dei rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari<sup>49</sup>.

È vero che il principale compito del comitato dovrà essere di proporre modifiche al Regolamento conseguenti alla riduzione del numero di parlamentari con riferimento: ai “*quorum* per l'attivazione di procedure o per la presentazione di strumenti, ove gli stessi siano formulati in termini assoluti e non frazionari”, all'“impatto della riforma costituzionale sulla disciplina dei Gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto” e rispetto al funzionamento complessivo della Camera e dei suoi organi, con particolare riguardo alla composizione dell'Ufficio di Presidenza, delle Giunte e del Comitato per la legislazione<sup>50</sup>. È, però, evidente ed auspicabile che i lavori del Comitato – anche in ragione del particolare momento in cui si svolgeranno (con riferimento, in primo luogo, alla necessità di assicurare la funzionalità nel Parlamento in un periodo di

---

<sup>48</sup> Cfr. AC 2238, di iniziativa dei deputati Fornaro e altri, recante “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>49</sup> Cfr. Resoconto seduta del 15 ottobre 2020, nel quale si riprendono i temi del dibattito avviato nelle riunioni della Giunta del 3 ottobre 2019 e del 4 marzo 2020, poi sospeso in attesa dell'esito referendario.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 7-8, dove peraltro si osserva anche come “andrà valutato se la riduzione complessiva del numero di deputati non renda opportuna una riduzione del numero degli attuali organi (in particolare, delle Commissioni permanenti e delle Giunte)

nuova crisi pandemica<sup>51</sup>) - possano condurre a risultati anche più ambiziosi in termini di efficientamento delle procedure legislative.

Proprio, infatti, a difesa del ruolo legislativo delle Camere, espressione diretta della volontà popolare e organo primariamente deputato alla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, appare fortemente necessario che il percorso riformatore iniziato con la riduzione del numero dei parlamentari prosegua con riforme regolamentari mirate per superare i “colli di bottiglia” dell’attuale procedimento legislativo (anche in combinazione con modifiche della legge elettorale e, almeno, di alcune previsioni costituzionali).

È essenziale per restituire capacità decisionale ed autorevolezza al Parlamento, in attuazione dei principi costituzionali in materia di processo legislativo (tra gli altri, “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere” – Art. 70 e “Ogni disegno di legge presentato ad una Camera è [...] esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale”- Art. 72), di fatto progressivamente elusi e svuotati sino ad arrivare alla situazione attuale in cui l’abuso della decretazione d’urgenza (sia in termini di numeri di decreti che di loro dimensioni)<sup>52</sup> e della questione di fiducia, in combinazione tra loro e con il frequente ricorso a “maxi-emendamenti” di iniziativa governativa approvati con fiducia nelle manovre di finanza pubblica, appaiono davvero aver esautorato il Parlamento dalla propria funzione legislativa.

Il passo ancora successivo potrebbe essere un almeno parziale ripensamento dell’attuale assetto istituzionale conseguente alla legge Cost. 3/2001<sup>53</sup> e che in

---

<sup>51</sup> Si segnala al riguardo la proposta di modificazione del Regolamento n. 15, presentata il 1° ottobre a firma dell’On. Ceccanti e di un centinaio di altri parlamentari, ai sensi della quale l’Ufficio di Presidenza avrebbe facoltà di determinare “i casi in cui, in ragione di particolari circostanze che impediscono ai deputati lo svolgimento della funzione parlamentare in presenza, possono essere autorizzati la partecipazione alle sedute dell’Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni e l’esercizio del voto secondo procedure telematiche che assicurino la personalità, la libertà e la sicurezza del voto”.

<sup>52</sup> Soprattutto quelle sopra richiamate finalizzate alla razionalizzazione e riduzione dei tempi di esame e decisione. Come ha notato al riguardo R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d’urgenza*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2010, pp. 59 ss., analizzando il fenomeno della decretazione d’urgenza “sintomo o causa del malessere istituzionale?”, “occorre [...] sottolineare come la rilevanza del profilo temporale della decisione sia ancora maggiore nell’attuale fase storica, caratterizzata da una forte accelerazione dei processi economici e sociali che rende di per sé problematica la sincronizzazione fra tempi della società e tempi della risposta legislativa, i quali – anzi – a causa della crescente complessità istituzionale di un sistema decisionale multilivello tendono ad allungarsi”.

<sup>53</sup> Con particolare riferimento al sesto comma dell’art. 117, che limitando la potestà regolamentare statale alle materie di competenza legislativa esclusiva ha notevolmente

questo periodo di crisi sanitaria prima e poi anche socio-economica ha mostrato evidenti problematicità, nonché una approfondita riflessione sul modello italiano di bicameralismo “piuccheperfetto”, che non a caso costituisce praticamente un *unicum* nel panorama internazionale.

Paradossalmente, proprio la peculiarità (e drammaticità) del periodo storico che stiamo vivendo potrebbe rendere, ameno in parte, possibile questo virtuoso percorso di riforme.

---

incentivato il ricorso a disposizioni di rango primario. Sul tema, *ex pluribus*, N. LUPO, “Dal regolamento alla legge”. *Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in M.A SANDULLI, L. CARBONE (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005.