

Riduzione del numero dei parlamentari e funzionamento dei collegi di Senato e Camera: metodo e prospettive della revisione regolamentare

Daniele Piccione

Consigliere parlamentare, abilitato alle funzioni di Professore di II fascia in Diritto costituzionale

Riassunto:

Muovendo dalla disamina dei metodi per l'innovazione regolamentare, l'A. illustra le dicotomie attuali alla base delle necessarie revisioni dei Regolamenti dovute all'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2020, che ha disposto la riduzione del numero dei componenti delle Camere. L'articolo mette in luce le profonde ambivalenze che riguardano l'organizzazione e il funzionamento dei collegi parlamentari e le prospettive che si aprono per il parlamentarismo italiano, di fronte agli effetti della contrazione dei membri delle due Assemblee. Ad una serie di modifiche necessitate, fanno seguito alcune ipotesi di modifica dei Regolamenti che dovrebbero tendere: a rilanciare il senso della discussione attraverso alcuni correttivi volti a preservare il pluralismo; a razionalizzare le competenze delle Commissioni permanenti, specie quando chiamate ad esprimersi in via definitiva; ad adeguare le tecniche e i sistemi di votazione in Assemblea; ad assorbire la riduzione del numero dei parlamentari sui criteri di composizione degli organismi bicamerali.

Parole chiave: regolamenti, legittimazione delle camere e riforme, numero dei parlamentari, votazioni nei collegi, discussioni in Parlamento

Abstract: *Reduction of the House of Representatives Members and Evolution of the Rules of the Houses: the Impact over the Parliamentary Committees*

Moving from the different patterns for amending rules of procedure of the Houses of Parliament, the author examines the effective initiatives for adapting the organization and the structure of the parliamentary branches to the reduction of the number of elected parliamentarians, determined by the constitutional law, no. 1 of 2020. The paper aims to find the paths: for revitalizing parliamentary debates; for defining a new role of the Standing Committees in examining and passing legislative bills; for strengthening the control function of bicameral bodies. These achievements could be reached only developing a consequential model of parliamentarism, overcoming long - term contradictions affecting the procedures ruling the life of Italian Chambers.

Keywords: Rules of procedures of the Houses of Parliament, reforms and legitimacy of the Parliamentary Chambers, number of Senators and Deputies, voting at the Chambers, parliamentary debates

DOI: 10.32049/RTSA.2022.1.06

1. I due modelli di parlamentarismo in base ai quali declinare le riforme regolamentari conseguenti alla revisione costituzionale del 2020

Le prospettive dell'innovazione regolamentare conseguente alla revisione costituzionale determinatasi con la l. cost. n. 1 del 2020 si confrontano, sul finire della XVIII Legislatura, con un problema preliminare. Esso concerne le aspettative di rendimento che si nutrono sul nostro parlamentarismo e quindi in definitiva, sul modello di assemblee e di collegi parlamentari ristretti cui si guarda alla luce della riduzione del numero dei componenti.

Questo tema è reso più complesso da una serie di incognite decisive. Certamente il sistema elettorale, dal volto ancora incerto, è una di quelle varianti il cui profilo risolutivo ancora non si intravede; occorre poi riconoscere che tra le parti politiche e finanche tra gli studiosi non è affatto pacifica l'analisi su quali siano le strade per rivitalizzare la rappresentanza parlamentare e forse non è nemmeno chiaro quali siano le qualità e le virtù che si vorrebbero ritrovare nei nuovi consessi parlamentari che prenderanno vita con l'avvio del XIX Parlamento repubblicano, presumibilmente nella primavera del 2023.

Mezzo secolo fa, al momento dell'ideazione dei Regolamenti sorti dopo i primi venti anni di esperienza repubblicana, erano invece chiari i presupposti di metodo per dotare i due rami del Parlamento di un impianto di disposizioni adeguato a quella fase storica e al contesto politico che la segnava. Infatti, si legge nella Relazione Gronchi del 1970 di cinque propositi: a) rafforzare il ruolo delle Commissioni permanenti; b) affidare al Presidente di Assemblea penetranti prerogative per garantire il buon andamento dei lavori; c) perfezionare il procedimento legislativo; d) rendere efficace la funzione di controllo; e) introdurre il metodo della programmazione.

Sul fondamento di queste direttrici, al Senato come alla Camera, sorsero i Regolamenti che avrebbero informato le dinamiche politiche di Assemblee improntate al multipartitismo, volte ad incentivare un'idea di Parlamento fondato sulla discussione e sulla mediazione, impiantato su una forma e un pratica di governo capaci di assorbire una misurata mobilità partitica dentro e fuori le maggioranze, a prescindere dal ricorso al potere di scioglimento delle Camere (Elia, 1970).

Attraverso le stagioni dell'adeguamento, i due Regolamenti hanno poi seguito precise rotte evolutive, ma non sempre raggiungendo l'obiettivo di adattare i lavori delle Camere ai mutamenti, talvolta anche vorticosi, che hanno prima lambito e poi quasi travolto il modello di parlamentarismo definito sul sistema rappresentativo costituzionale. Così, le novità introdotte nel 1988 nacquero per mettere in sicurezza il disordinato proliferare della legislazione di spesa e le procedure di bilancio; il riformismo razionalista del 1997 effettuò una manutenzione sistemica degli equilibri dei collegi camerali, di fronte ad un Parlamento nel pieno della traversata verso un sistema di segno maggioritario attenuato; le novelle del

2001 e del 2003 aprirono le Camere ad un rapporto nuovo con l'Unione europea; le modifiche del 2012 tentarono di salvare lo statuto dei Gruppi parlamentari da un'onda di delegittimazione dovuta a pratiche deteriori di finanziamento e di gestione; infine, l'unilaterale ma profonda modifica del Regolamento del Senato adottata nel 2017, ha accostato il profilo dell'Assemblea di Palazzo Madama a quello della Camera dei deputati e, al contempo, ha introdotto novità rilevanti sul regime di pubblicità, sugli obblighi di calendarizzazione a data fissa e sul problematico principio di corrispondenza tra gruppi politici e competitori elettorali.

La Legislatura in corso, tuttavia, ha segnato uno spartiacque, configurandosi come la prima in cui le spinte e i moventi a completare la transizione verso lidi funzionalmente maggioritari, sembrano aver perso forza e univocità di intenti. Ha concorso a questa evidente variante nella cultura parlamentare imperante, il riproporsi di governi di coalizione, segnati da una netta mutevolezza di indirizzo politico e dal sostegno di compagni di gruppi parlamentari eterogenei e cangianti. Tutto ciò costituisce riprova, forse, di quella risalente intuizione, secondo cui i governi di coalizione, sorti dopo le elezioni politiche, sono una «costante che è storica ed istituzionale al contempo» (Ferrara, 1973). Eppure, sarebbe prematuro ritenere che gli attori politici cui sarà affidato il compito di innovare il tessuto regolamentare di Camera e Senato abbiano assunto completa consapevolezza di questo mutamento di clima.

Occorre allora comprendere come inciderà sui disegni riformatori l'annunciato ritorno a schemi segnati dalle recenti esperienze di «dualismo delle coalizioni elettorali, contrapposto ad un multipartitismo sia in maggioranza che in opposizione» (Elia, 2004) e poi dal manifestarsi di una sorta di sostegno, vigile e reciprocamente guardingo, ad un Esecutivo di salvezza nazionale chiamato a guidare il Paese verso l'uscita dalla pandemia.

Un tratto comune di ciascuna delle passate stagioni del riformismo regolamentare, eccettuata forse l'ultima, è stato quello di adeguare la vita delle Camere a fondamentali elementi di trasformazione dell'ordinamento, ma pur sempre esterni al sistema parlamentare. Come si è visto dalla breve disamina che precede, si è infatti trattato per lo più di novelle derivate ed indotte, ma è giusto anche ribadire che non sempre apparenti

necessità di adattamento hanno effettivamente dato luogo alle modifiche dei Regolamenti (Gianniti e Lupo; 2020). Tuttavia, pur dovendo tenere conto della tradizione, sarebbe del tutto insostenibile non introdurre alcuna modifica e puntare sull'elasticità regolamentare per assorbire un'evoluzione, che impone una composizione delle due Assemblee – e delle Commissioni permanenti e speciali – radicalmente diversa, non solo ridotta. Così, certamente, vi è un frammento di adattamento regolamentare che risulta indispensabile. È quello che concerne gli espressi riferimenti numerici per sottoscrivere un atto, provocare una votazione, costituire un Gruppo, concorrere ad un passaggio di fase in uno dei procedimenti parlamentari.

Eppure, le prospettive delle modifiche regolamentari non si esauriscono certo in questo, poiché può dirsi pacifico che la disciplina regolamentare, pur essendo condizionata dai "problemi a monte", ovvero: selezione della rappresentanza elettorale, rapporti tra esecutivo e legislativo, tra gruppi parlamentari e partiti e altri centri di potere, resta il campo decisivo per «la razionalizzazione dell'attività legislativa, del sindacato politico e della funzione di controllo» (Zampetti, 1969).

Avanti le due Giunte per il Regolamento, si dispiega così l'alternativa di fondo sul se dare vita ad innesti normativi più ambiziosi e profondi o limitarsi ad una prudente manutenzione che poco incida sugli equilibri politici fondamentali e sulla funzionalità delle assemblee legislative. Per la cruna dell'ago di questa prima scelta di metodo, passa poi l'alternativa sul se imboccare la via delle riforme regolamentari per provare a definire l'ormai incerto profilo del parlamentarismo italiano, ancora sospeso nel limbo tra gli schemi proporzionalistici innervati di un marcato pluralismo rappresentativo e plasmati sull'ordito costituzionale, e il modello bipolare di contrapposizione, orientato a dare ingresso all'alternanza tra coalizioni, più tipica di un sistema maggioritario di funzionamento.

Quest'ultima resta una netta dicotomia di fondo la cui risoluzione non potrà mancare di modellare in modo inedito gli elementi di composizione delle Commissioni parlamentari e i procedimenti delle due Assemblee.

È dunque affidata a questo segmento di innovazione normativa la concreta possibilità di rilanciare verso la meta di un Parlamento federatore, capace di coordinare un universo

ordinamentale su più livelli (Manzella, 2003); di tornare a muovere passi verso un obiettivo – forse oggi un poco appannato – di completamento della transizione maggioritaria (Ceccanti, 2016); di dare addirittura per compiuto il passaggio verso un parlamentarismo maggioritario (Frosini, 1997), magari a costo di legittimare il definitivo spostamento degli equilibri tra Esecutivo e Legislativo, verso il Governo.

Appare chiaro, dunque, che la sfida di questo residuo scampolo di legislatura non si misura soltanto su quanta capacità autoriparativa delle proprie inadeguatezze sapranno mettere in campo le Camere; quasi tutto dipende piuttosto da quanto lucida e condivisa sarà l'analisi sulle prospettive di fondo del nostro Parlamento e sulla diagnosi dei mali che lo affliggono.

2. I possibili metodi dell'innovazione regolamentare, con particolare riferimento alle funzioni e alle prospettive di ruolo delle Commissioni permanenti

Vi sono innanzitutto alcune direttrici di modifica dei Regolamenti che trascendono persino il modello di Parlamento cui si tende. Si tratta di opzioni normative sulle quali la riduzione del numero dei componenti dispiegherà comunque effetti notevoli.

In realtà, vi dovrebbe essere concordia sull'opportunità di rivedere il funzionamento dei controlli endo-assembleari, di conferire nuova forza al procedimento legislativo e di rilanciare le funzioni periferiche, ormai a torto considerate ancillari, svolte dai collegi parlamentari. Ciò in onore ad una necessità improcrastinabile per le Camere: quella di conferire nuovo vitalismo a procedimenti caduti in un cono d'ombra, ma che oggi tornano ad apparire determinanti: si pensi alle procedure di seguito delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale (artt. 139 reg. Sen. e 108 reg. Cam.) o alla ventennale disapplicazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 (Lupo, 2020), volto all'integrazione della Commissione bicamerale per gli affari regionali, con rappresentanti delle autonomie territoriali, così da creare un embrione di sede parlamentare integrata, per uno sviluppo ordinato del regionalismo.

A tali fini, sarebbe necessario riconsiderare il panorama complessivo degli organismi parlamentari. Vi è, infatti, un fronte per muovere il quale, forse, gli esiti della l. cost. n. 1 del 2020, potrebbero assurgere persino ad un'occasione di valore strategico. È il problema di rianimare le capacità attiva e propositiva, di impulso e di direttiva che le Camere hanno gradatamente perduto e che il protratto stato di emergenza pandemica sembra aver definitivamente allontanato dagli orizzonti del nostro parlamentarismo, divenuto ormai un conglomerato disomogeneo di istituti di mero seguito o comunque di decisione soltanto derivata per la comunità politica.

In primo luogo, dunque, la riforma costituzionale di riduzione dei numeri di senatori e deputati pretenderebbe una rivisitazione delle sedi in cui le Camere non inseguono, ma indirizzano e determinano la scelta delle politiche pubbliche. Di qui, una riflessione volta a rendere efficienti – e non solo numericamente più scarse – le Commissioni permanenti nel procedimento legislativo e le fasi istruttorie volte a far sorgere la direttiva verso il governo. Si pone allora un'ulteriore esigenza di metodo. Al fianco di un'inevitabile contrazione del numero delle Commissioni permanenti, mediante un accorpamento degli ambiti di materia cui esse si dovranno dedicare, sarebbe decisivo rivedere gli istituti dell'istruttoria parlamentare.

Così il diritto parlamentare dei collegi decentrati – per le cui sedi tipiche, vale rifarsi agli artt. 28 reg. Sen. e 22 reg. Cam. – dovrebbe tendere verso tre orizzonti evolutivi: la riduzione del numero dei componenti di ciascun organo; la riduzione del loro numero complessivo; la rivisitazione delle loro capacità conoscitive di fronte ad una complessità sociale che va crescendo.

Come si vede, i primi due profili – quelli necessitati – trovano radice in dibattiti generali, anche assai risalenti, sul numero dei componenti delle Assemblee.

Tali discussioni, presenti anche nelle sedi costituenti del ventesimo secolo, sono sfociate regolarmente nel proposito di evitare due eccessi: non una consistenza troppo ridotta, tale da tendere ad un'oligarchia parlamentare che finirebbe per introflettersi al solo fine di conservarsi; neanche, tuttavia, un'ampiezza eccessiva la quale, piuttosto che salvaguardare la rappresentatività, ostacolerebbe la funzionalità (Stigler, 1976). Se si abbandona la

prospettiva esclusiva dell'assemblea plenaria, proprio dal punto di vista dell'efficacia, mantenere questo equilibrio si fa particolarmente difficile nelle Commissioni permanenti. Anche perché, in tale ottica, il problema si complica dovendo essere chiari in partenza quali siano le aspettative che si nutrono nei riguardi dei collegi decentrati cui l'art. 72 Cost. si riferisce con indicazioni talmente puntuali da conformare un chiaro modello di parlamentarismo.

Ebbene, gli ultimi decenni hanno visto sorgere clamorosi equivoci circa una presunta efficienza da recuperare nelle Commissioni, alimentando l'idea che il principio dei tempi brevi di esame, della mistica della decisione, facciano agio su altre esigenze, tipiche dell'attività istruttoria. Per le Commissioni permanenti il problema si acuisce in quanto il disegno del Costituente fu certamente quello di affidare a questi consessi le leve dell'istruttoria legislativa, rendendole le sedi per fondare l'accordo tra interessi rappresentati dal pluripartitismo, secondo schemi consensuali, tipici delle logiche proporzionali.

D'altro canto, le Commissioni permanenti nel parlamentarismo del maggioritario assumono vesti diverse: rappresentano il luogo delle concessioni compensative della maggioranza verso le opposizioni, al servizio di un indirizzo politico spesso etero-determinato dal Governo.

L'inevitabile contrazione del numero dei componenti e l'altrettanto automatica riduzione delle Commissioni, in entrambe le prospettive delineate, possono generare effetti sclerotizzanti. In un Parlamento su base proporzionalistica e multipartitica, infatti, si sottrae spazio alla rappresentazione degli interessi in istruttoria; mentre il maggioritario di funzionamento, anche per i Gruppi più consistenti, induce fatalmente a un deterioramento degli spazi di dissenso e alla verticizzazione partitica delle scelte di indirizzo legislativo.

Tutto ciò sempre che non si raggiunga (o meccanicamente per esito diretto indotto della revisione costituzionale, o con altri disegni riformatori) l'obiettivo di rendere deputati e senatori più liberi dal vincolo del Gruppo di appartenenza, almeno per ciò che concerne il lavoro in Commissione, così da permettere un accostamento tra le pratiche delle Commissioni parlamentari italiane e il modello statunitense, fondato sull'autorevolezza e l'incidenza del singolo *congress-man* in ciascuna *standing Committee*.

Occorre tuttavia tenere conto della tipica critica proveniente proprio dalla cultura anglosassone, secondo la quale lo spopolamento delle Commissioni e l'aggregazione delle loro competenze determina l'impossibilità di fronteggiare la moderna *governance* delle società complesse e, soprattutto, impone alcuni innesti di compensazione democratica. Senza di che si determina l'effetto di «indebolire le fondamenta della democrazia parlamentare» e di amplificare la «drammatica sudditanza di risorse procedurali» al cospetto del Governo (Murphy, 2020). Tali rischi potenziali sono scongiurabili soltanto con appositi rimedi compensativi.

Essi si situano su tre versanti: a) rinnovare le regole sugli apporti esterni e l'istruttoria legislativa in sede decentrata; b) favorire la messa in comune tra le due Assemblee delle risorse di studio, documentazione e collaborazione; c) conferire alle Commissioni una nuova incidenza nella programmazione dei lavori di ciascun ramo del Parlamento, così da condizionare il calendario dei lavori e non subirlo in ragione di decisioni autoritative della Conferenza dei presidenti dei Gruppi.

3. Le opzioni sui criteri di formazione dei Gruppi come scelte sistemiche

Proprio sul piano della dimensione statica, ovvero della conformazione dei Gruppi, vi è da riflettere secondo un'ottica di alternativa binaria. Questo snodo influirà in maniera diametralmente opposta (Maestri, 2021) sulla vita delle Camere, a seconda che a prevalere sia la differente prospettiva di chi vorrebbe riequilibrare e compensare, in termini di rappresentatività, la riduzione del numero dei componenti le Assemblee e chi, ancora una volta, intenderà rilanciare verso i tratti di un Parlamento decidente, ribadendo il radicale adagio per cui «la votazione finisce per coincidere con la stessa ragion d'essere dell'organo collegiale» (Carcattera, 1968). Su quest'ultimo tema si tornerà brevemente nelle conclusioni.

Atteso che quello italiano è un Parlamento innervato e segnato nel profondo dai rapporti di forza e consistenza tra i Gruppi, la revisione degli articoli 14 e 15 dei due Regolamenti

difficilmente potrà trovare spazi di mediazione, anche perché altri e divisivi dualismi dominano questo terreno cruciale della riforma.

E infatti vi sono forze politiche che insistono nel sostenere la funzione virtuosa del principio di corrispondenza tra competitori elettorali e Gruppi. Si tratta della matrice culturale di razionalizzazione della forma di Governo per la via dei correttivi del contorno regolamentare. Questo orientamento ebbe la meglio nell'ultimo scorcio della XVII Legislatura, quando il divieto, pur non tassativo, di costituire "Gruppi artificiali" fu introdotto nel regolamento del Senato.

Il fatto però che esso abbia trovato spazio con temperamenti impliciti e la ancor più significativa circostanza che, al banco di prova delle esigenze contingenti, la forza del principio non abbia retto, già nella prima Legislatura caratterizzata dalla vigenza della norma, costituiscono entrambi indici adottati da chi vede più rischi che benefici nell'introdurre vincoli ostativi alla formazione di Gruppi privi di una già costituita relazione con una forza politica attiva nel Paese. Queste ultime sono le dottrine di studio e modifica dei Regolamenti di segno realistico.

Secondo tale indirizzo, ai Regolamenti non si dovrebbe guardare con eccessive aspettative di correggere e guidare gli equilibri politici generali e tantomeno si dovrebbe aspirare ad introdurre, per mano delle novelle regolamentari, accorgimenti di stabilizzazione della forma di governo. A mente di quest'impostazione minimalista, le norme dei due Regolamenti dovrebbero assolvere a più modeste esigenze funzionali e di economia procedurale, così da garantire il buon andamento dei lavori parlamentari.

Si percepisce da parte di taluni, nell'innesto del principio di corrispondenza, un dannoso limite rigido alla mobilità delle forze parlamentari, cioè un disincentivo – pur se generato con la c.d. disciplina di contorno – a consentire la ricomposizione di equilibri di maggioranza nelle stagioni di ciascuna legislatura. Dall'eventuale introduzione di limiti ostativi alla formazione di Gruppi non corrispondenti a competitori elettorali discenderebbero, secondo i fautori della «sopravvivenza del multipartitismo dopo il 1993» (Elia, 2004), limitazioni al dispiegarsi delle dinamiche della vita delle Assemblee. Le forze politiche, peraltro, finirebbero per riuscire a scavalcare una limitazione indotta con norme

regolamentari, rendendo così l'introduzione di una disposizione come quella già recata dagli artt. 14 e 15 reg. Sen., una mera illusione destinata a sgretolarsi di fronte alla transitoria esigenza di costituire un nuovo collettore di parlamentari che magari possa rivelarsi nuovamente decisivo per gli assetti della maggioranza di governo.

Come si coglie da questa panoramica, l'alternativa di indirizzo generale campeggia come un'ipoteca sulle ipotesi di modifica sia del coefficiente numerico necessario a costituire un Gruppo (sino ad ora venti e dieci componenti, rispettivamente presso Senato e Camera) sia, almeno al Senato, sulla norma relativa all'onere di rappresentare un partito o un movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che «abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori» (art. 14, comma 4, reg. Sen.).

La scelta del metodo sotteso alla riforma dei Regolamenti si rivela dunque fondamentale non solo perché incide sulla facoltà di costituire e modificare i rapporti di forza tra i Gruppi al principio della Legislatura e poi nel corso di essa, ma anche per una più profonda e articolata ragione. Dall'opzione prescelta, infatti, deriveranno cruciali conseguenze su altri elementi caratterizzanti i due Regolamenti. Si pensi agli effetti dell'iscrizione al Gruppo Misto, all'ipotesi di disciplinare espressamente le componenti politiche al suo interno (che al momento sono prive di codificazione esplicita al Senato), alla possibilità di mantenere o recuperare una disposizione sui c.d. "Gruppi in deroga", ovvero quelli che, attualmente solo alla Camera dei deputati, possono nascere, anche se non raggiungono il numero minimo di venti componenti.

Le possibili scelte normative che si aprono sono in grado dunque di mutare radicalmente gli scenari, anche perché l'articolazione dei Gruppi e le regole per la loro costituzione dispiegano un profondo effetto indotto su tutti i collegi parlamentari, stante la pervasiva forza che riveste il principio di proporzionale rappresentanza recato dall'art. 72, comma 3, Cost. Al momento in cui si redigono queste pagine, presso il Senato, la riscrittura degli artt. 14, 15 e 16 reg. Sen. comporta novità di rilievo che derivano da una convergenza sull'intento di rinsaldare il principio di corrispondenza e, al contempo, formulare appositi disincentivi al diverso problema del transfughismo parlamentare. Con una prima

disposizione, si intenderebbe allargare l'area dei senatori non iscritti ad alcun Gruppo, accostando coloro che abbandonano in corso di legislatura il Gruppo primigenio, ai senatori a vita e agli ex Presidenti della Repubblica i quali, già oggi, ai sensi del vigente art. 14, comma 1, reg. Sen. possono non appartenere ad alcun Gruppo. La logica di non imporre che alla fuoriuscita debba per forza seguire l'ingresso in altro Gruppo, è integrata da un'aggiunta nell'art. 16, volta a scoraggiare il mutamento di appartenenza. Si va infatti definendo una norma che preclude l'incremento del contributo economico a ciascuna compagine parlamentare, quando la sua consistenza viene ad aumentare in seguito all'adesione di nuovi senatori provenienti da altri Gruppi o dall'area dei non iscritti. È forse questa la novità più rilevante del nuovo complesso regolamentare in via di definizione al Senato. Si tratta, tuttavia, di congegni regolamentari che introducono consistenti fattori di novità nel tessuto regolamentare e comunque non privi di incognite di non poco momento: l'incremento di un'area politicamente innominata di componenti del Senato, specie alla luce della riduzione del numero dei membri dell'Assemblea, ne può aumentare l'ingovernabilità e l'imprevedibilità, creando di fatto un potenziale cuneo di senatori indipendenti. Questi ultimi potrebbero alterare gli esiti applicativi del principio di proporzionale rappresentanza in base alla consistenza, con esiti forse irrazionali nella composizione dei collegi ristretti e financo negli equilibri tra maggioranza e opposizioni.

4. Contrazione del numero dei parlamentari e collegi (votati al controllo e all'ispezione) con criteri di composizione compositi

Oltre che sul volto e le funzioni delle Commissioni permanenti, la riduzione del numero dei parlamentari incide notevolmente su quegli organismi i cui criteri di composizione sono plurimi e complessi e che rappresentano le sedi in cui si dispiega l'attività conoscitiva e di controllo affidata al Parlamento.

Ma perché idonee soluzioni regolamentari possano trovare fruttuoso ingresso in seguito agli effetti dispiegati dalla l. cost. n. 1 del 2020, è necessario individuare, almeno

sommariamente, gli specifici problemi che oggi affliggono le funzioni di controllo e vigilanza del Parlamento. Al riguardo, il tema della riduzione dei componenti dispiega riflessi sull'efficienza dei collegi deputati al controllo, non certo solo perché essi finiranno inevitabilmente per essere presidiati da un numero minore di parlamentari. Anche a volerne salvaguardare l'attuale composizione, si amplificherà la difficoltà dovuta al sovraccarico di attività cui saranno chiamati deputati e senatori, con il conseguente sacrificio della qualità dell'impegno da approfondire nelle singole sedi dell'attività ispettiva e di controllo. Vi è dunque da credere, in buona sostanza, che per Comitati e Commissioni cui sono affidati funzioni di vigilanza e ispezione in formazione bicamerale, la riduzione dei parlamentari determinerà l'esigenza di soluzioni compensative che consentano di valorizzare funzioni le quali, altrimenti, sembrano destinate a farsi sempre più ancillari.

La principale di queste direttrici di riequilibrio risiede nell'introdurre istituti atti a far sì che i vari centri parlamentari del controllo siano condotti a coerenza ed unità, così che ciascun collegio parlamentare dotato di capacità ispettiva possa coordinarsi con gli altri, facendo del Parlamento un crocevia di incontro (Luciani, 2003) tra prerogative sino ad ora troppo spesso abbandonate alla frammentazione monadica.

Ora, gli organismi parlamentari bicamerali, caratterizzati da articolati criteri di formazione, disposti dalla legge o dai Regolamenti, sono investiti in modo particolarmente problematico dalla contrazione numerica delle due Assemblee.

Esemplare in tal senso è il Comitato di vigilanza sui servizi di sicurezza (Co.pa.sir), che ai sensi dell'art. 30 della l. 3 agosto 2007, n. 124, pretende: che quel decisivo collegio sia composto da un egual numero di componenti appartenenti alle opposizioni e alla maggioranza; che il presidente eletto del collegio faccia parte dei primi; che sia rispettata, infine, la proporzionalità in base alla consistenza dei Gruppi costituiti presso le Camere. Ma simili considerazioni possono valere altresì per le Giunte delle elezioni e delle immunità del Senato e della Camera dei deputati e per le Commissioni inquirenti bicamerali.

Infatti, per questi organismi risulta assai poco opportuna l'istintiva soluzione di adeguare il collegio minore con una corrispettiva riduzione del numero dei suoi componenti. Ne risulterebbe amplificata la concentrazione di prerogative in capo a pochi rappresentanti e si

rischierebbe altresì di squilibrarne la composizione rispetto alle funzioni peculiari cui tali collegi assolvono. Le ipotesi indirizzate in favore di una drastica riduzione muovono, tuttavia, dal pur corretto rilievo dell'assoluta impossibilità che numerosi organismi, dalla formazione pletorica di circa quaranta o cinquanta membri, possano resistere intatti alla riduzione del numero della rappresentanza operata dalla l. cost. n. 1 del 2020. Ne discenderebbe, in particolare, la già citata impraticabilità di assolvere agli oneri di molteplici uffici da parte di senatori e deputati, gravati da impegni plurimi, spesso coincidenti e sovrapposti, se non di fatto inconciliabili (N. Lupo; 2020).

In realtà, la teoria generale dei collegi insegna che gli organi pluripersonali dai criteri compositivi ed elettivi troppo complessi rischiano fatalmente di incorrere in disfunzioni allorquando ne viene contratto il novero complessivo dei componenti.

Ne consegue almeno la necessità di riflettere su interventi emendativi delle disposizioni di legge che regolano la composizione degli organismi. Pertanto una strada diversa e forse proficua sarebbe quella di introdurre una puntuale disposizione regolamentare di adattamento, dedicata almeno ai collegi bicamerali (cfr. già l'art. 26 reg. Sen.), che componga un idoneo intarsio normativo con le singole leggi istitutive, dando ingresso a congegni adattivi ed elastici, tali da preservare un costante legame tra le esigenze di funzionalità dei singoli collegi e i loro criteri di formazione.

5. Effetti potenziali sulle votazioni come momento di perfezionamento della volontà dei collegi politici

Qualche considerazione finale deve inevitabilmente investire il problema delle votazioni e il modo in cui le loro dinamiche verranno a modificarsi a seguito della riduzione numerica delle Assemblee. Per economia di trattazione, si tratta qui delle votazioni intese in senso lato e cioè di quei procedimenti che si risolvono in «espressioni di volontà delle Assemblee» (Carcattera, 1968).

Di certo vi è che la contrazione numerica di senatori e deputati trasformerà la dialettica

tra interessi rappresentati dai singoli parlamentari da una parte, e loro potestà e prerogative dall'altra. Quest'ultimo è peraltro il fulcro dell'organizzazione di ogni organo collegiale di diritto pubblico (Verbari, 1981). Con ciò si vuole dire che ciascun collegio camerale vedrà modificarsi le logiche intrinseche a ogni singola votazione, poiché il peso politico di un componente muta decisamente proprio a seconda di due fattori: il numero assoluto dei membri che compongono le Commissioni e l'Assemblea plenaria, e il livello di rappresentatività che ciascun parlamentare è in grado di dispiegare, in forza della legislazione elettorale a cui sarà affidato il meccanismo di traduzione dei voti in seggi.

Tali presupposti impongono di riflettere con maggior attenzione sulle c.d. “votazioni decentrate” e “definitive” che hanno luogo in Commissione.

È questo il caso della sede deliberante, dei pareri sugli atti del Governo rimessi alle Commissioni di merito dalle leggi di delegazione, delle deliberazioni delle Commissioni sul procedimento di formazione degli atti normativi dell'Unione europea, secondo il Trattato di Lisbona, delle direttive parlamentari votate direttamente in sede di Commissione, nonché dei pareri espressi, sulla falsariga del modello di *consent* statunitense (Buratti, 2020), sulle proposte di nomina di spettanza del Governo.

Ebbene, specie se la legge elettorale non garantirà apposite compensazioni in punto di rappresentatività parlamentare, le deliberazioni che non passino per le Assemblee potrebbero trarre una modesta legittimazione dal consenso effettivo di una proiezione di interessi assai esigua.

A tale riguardo, dunque, occorrerebbe domandarsi se non sia opportuno introdurre istituti o almeno prassi applicative che allarghino quantomeno la rappresentatività di tali collegi, ricorrendo così ad una massiccia assegnazione degli atti da esaminare in via definitiva e decentrata alle Commissioni riunite, oppure integrando d'ufficio le Commissioni, sempre se chiamate ad esprimersi in via definitiva, offrendo certezza del diritto di tribuna ai Gruppi meno consistenti o anche immaginando nuovi istituti di rimessione alle Assemblee.

D'altronde quello che occorre evitare è che la riduzione numerica dei rappresentanti parlamentari si risolva in una rigida, si direbbe quasi violenta, traduzione della pluralità dei punti di vista nell'unità della decisione. Per scongiurare questa eventualità – che non

determinerebbe raccomandabili effetti, sia che torni a spirare un'atmosfera tipica del sistema maggioritario, sia che il clima si orienti in senso opposto – sembra necessario riaprire l'analisi anche sulle tecniche e i modi di votazione nelle due Assemblee plenarie.

Rispetto a questo tema due consapevolezza andrebbero consolidate. La prima attiene al dibattito che ha avuto luogo nel corso del lungo periodo afflitto dall'emergenza pandemica. Si è riflettuto molto di voto a distanza (tra gli altri, Curreri, 2020; Manetti, 2020), investendo di fatto i sistemi di deliberazione parlamentare di un rinnovato e problematico modo di rapportarsi alla tecnologia e agli esiti della presenza virtuale, indotta dalla partecipazione in remoto ai lavori parlamentari.

Ora, le conclusioni di quel dibattito andrebbero preservate alla luce delle nuove esigenze di adattamento delle votazioni in Assemblea ad un panorama del collegio plenario di dimensioni più contenute. Al di là dei problemi rilevanti posti dalla stagione dell'emergenza sanitaria e alle soluzioni prospettate per consentire la funzionalità delle Camere, è a tratti tornato chiaro che i sistemi di votazione parlamentare trovano la loro chiave di rendimento efficace, se sono connessi con la distinta fase della discussione e del dibattito di Assemblea.

Gli ultimi due decenni hanno esasperato la contrapposizione funzionale tra discussione e voto, facendo sì che la distinzione tra i due momenti divenisse vera e propria separatezza. Dunque, la discussione, finalizzata ad ospitare le tecniche dilatorie ed ostruzionistiche, contro la votazione come istituto di accelerazione e di emersione del dominio della maggioranza; i dibattiti assembleari come retaggio del parlamentarismo guidato dai partiti, e la votazione come simulacro delle nuove ideologie del parlamentarismo decidente, orientato dalla forza dell'Esecutivo.

Ebbene, dai dibattiti recenti si coglie proprio l'esigenza che le due fasi, certamente scisse per esplicita e logica scansione regolamentare, siano intese e vissute nella pratica delle due Assemblee come collegate funzionalmente e in presupposizione l'una verso l'altra. Un'esigenza, questa, che si rivelerebbe determinante a maggior ragione per un'Assemblea composta da un numero ridotto di membri, per la quale le novelle regolamentari dovrebbero assicurare almeno due obiettivi: la coerenza delle diverse fasi procedurali tra esame in Commissione e trattazione in Assemblea e, appunto, la rivitalizzazione della discussione

come contesto in cui far emergere un confronto tra gli indirizzi politici (Ferrajoli, 2019). La discussione non può più intendersi alla stregua di un momento dedicato soltanto alla comunicazione e divulgazione degli orientamenti dei Gruppi rispetto al Governo, grazie ai regimi di pubblicità assoluti e contestuali ai lavori.

È certamente arduo riuscire a conferire forza alla discussione parlamentare per mezzo dell'innovazione regolamentare. Tuttavia, è anche vero che Assemblee dai numeri più ridotti, se fossero composte da senatori e deputati con un collegamento fortemente legittimante riveniente dai collegi e dai territori di elezione, potrebbero ritrovare, persino nel dibattito d'Assemblea, una sede di ultimativa verifica della mediazione politica sui testi oggetto di votazione, lasciando unicamente alle dichiarazioni di voto le necessità di far conoscere il posizionamento del Gruppo prima del voto.

Perché ciò accada sarebbe necessario – ma non sufficiente – che la competenza dei parlamentari nell'istruttoria in Commissione divenga tale da consacrare le scelte sulle votazioni in Assemblea ad intenti migliorativi dei testi, secondo l'apporto che i singoli senatori e deputati sono in grado di fornire.

Molto sta a creare un contrappunto al predominio del vincolo del Gruppo di appartenenza. Qualora questo si facesse meno stringente e capillare, la discussione generale d'Assemblea potrebbe tornare ad essere fonte di vivaci iniezioni di pluralismo e di competenza sul merito, specie nell'ambito dell'*iter legis*. Si tratta, invero, di una delle poche conseguenze favorevoli che, con la novella regolamentare, si può concorrere a determinare, se dalla riduzione del numero di senatori e deputati, emergerà l'aumento del peso marginale di ciascun rappresentante (Conti, 2020).

Sul piano degli istituti finalizzati a rinsaldare l'efficacia della discussione generale, vale citare l'ipotesi di una modifica regolamentare facoltizzante ed elastica per accedere al rinvio del disegno di legge in Commissione, così da rendere più agevole una nuova rielaborazione del testo nella sede decentrata, in conseguenza di fattori od elementi che possano essere introdotti nel corso della discussione in sede plenaria. Tuttavia, il medesimo fine di facilitare la rivedibilità del testo, grazie alle risultanze della discussione in Assemblea, si potrebbe perseguire tornando ancora sugli schemi procedurali della sede redigente o del ricevimento

di conversione dei decreti-legge, così da consentire chirurgici miglioramenti della produzione legislativa, proprio nell'ambito di alcuni procedimenti speciali; questi ultimi hanno mostrato la corda in termini di effettiva agibilità, deludendo le aspettative di un ripristino del ruolo del Parlamento, oppure integrando vere e proprie aree di drammatico depauperamento della posizione delle Camere nell'esercizio della funzione legislativa

Anche in questo caso, dunque, non sembra sufficiente limitarsi ad un metodo di revisione regolamentare minimale, relegato all'idea di incidere sui quozienti e sui *quorum* attualmente previsti. Si ripropone, invece, la questione di indirizzi riformatori ben più incisivi e comunque orientati ad un modello di parlamentarismo dai contorni definiti. Esso dovrebbe soddisfare le sempre più avvertite esigenze di legittimazione delle Camere, evitando però la concentrazione in mano a pochi eletti di poteri di interdizione o persino un implicito *casting vote* dotato di un'eccessiva forza decisoria. Se questo invece accadesse, apparirebbe sullo scenario la minaccia concreta di una nuova forma di parlamentarismo censitario la quale ultima appare agli antipodi del modello di Stato costituzionale cui tendere.

Bibliografia

- Buratti A. (2020). Disegno, Evoluzione ed interpretazione dei *checks and balances* nella Costituzione americana. In D'Ignazio G., a cura di, *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*. Padova: Wolters Kluwer-CEDAM.
- Carcattera G. (1968). La votazione. In Longi V., Stramacci M., Furlani S., Negri G., Cassanello D. Ciaurro G.F., Ungari P., Manzella A., Marozza G., Baldini E., Carcattera G., Perone G.C., Traversa S., Specchia G., a cura di, *Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*. Roma: Segretariato Generale della Camera dei deputati.
- Conti G.L. (2020). Le conseguenze della riduzione dei parlamentari: un appello. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4: 40. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/10/03-Conti-FQC-4-20.pdf> (18/01/

2022).

- Curreri S. (2020). Il Parlamento nell'emergenza. *Osservatorio Costituzionale*, 3: 214. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_3_14_Curreri.pdf (18/01/2022).
- Elia L. (1970). Governo (forme di). In *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano: Giuffrè.
- Elia L. (2004). Intervento. In *Il Parlamento: 1993-2003. Atti del seminario organizzato in collaborazione con il Centro di studi sul Parlamento della facoltà di Scienze politiche dell'università Luiss*. Roma: Biblioteca del Senato Giovanni Spadolini. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/il_parlamento_1993_2003_scan.pdf (18/01/2022).
- Ferrajoli C.F. (2019). Le Camere non discutono più. Crisi del dibattito parlamentare e irresponsabilità politica degli organi rappresentativi. *Lo Stato*, 7, 13: 11.
- Frosini T.E. (1998). Sovranità popolare, principio maggioritario e riforme istituzionali. In AA.VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano: Giuffrè.
- Gianniti L., Lupo N. (2020). Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato. *Quaderni costituzionali*, XL, 3: 559. DOI: 10.1439/97829.
- Luciani M. (2003). Intervento. In *Il Parlamento: 1993-2003. Atti del seminario organizzato in collaborazione con il Centro di studi sul Parlamento della facoltà di Scienze politiche dell'università Luiss*. Roma: Biblioteca del Senato Giovanni Spadolini. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/il_parlamento_1993_2003_scan.pdf (18/01/2022).
- Lupo N. (2020). Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 327. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/23-Lupo-FQ-C-3-20.pdf> (18/01/2022).
- Manetti M. (2020). Audizione informale sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata (17 novembre 2020). *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4: 280. Testo disponibile

all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/11/14-Manetti-FQC-4-20.pdf> (18/01/2022).

Murphy J. (2020). *Size and representatives of legislatures in historical evolution; observations from the anglo-american context*. Working Paper Series. SOG-WP58/2020. Roma: Luiss School of Government. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Paper%2058.pdf> (18/01/2022).

Verbari G. (1981). Organi collegiali. In *Enciclopedia del Diritto*, XXXI. Milano: Giuffrè.

Zampetti E. (1969). L'evoluzione dei regolamenti parlamentari nelle prime quattro legislature repubblicane. In AA.VV., *Studi per il ventesimo Anniversario dell'Assemblea Costituente*. Vol. V, *Le Camere. Istituti e procedure*. Firenze: Vallecchi.