

Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?

Claudio Tucciarelli
Consigliere di Stato

Riassunto

La riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari produrrà un impatto significativo sull'organizzazione e il funzionamento delle Camere. Sarà necessario modificare i regolamenti delle Camere e, insieme, ne risulterà modificato il modo di operare del sistema politico. Le principali modifiche dell'organizzazione riguarderanno in particolare: il numero degli organi collegiali, a partire dalle Commissioni permanenti e dalle Commissioni bicamerali; il numero dei loro componenti; i requisiti per la costituzione dei gruppi parlamentari. Quanto all'attività, dovranno essere considerate le regole relative ai tempi di discussione e ai quorum deliberativi. Con la riduzione del numero complessivo dei parlamentari, gli effetti delle disposizioni dei regolamenti cambieranno radicalmente, qualora non siano modificate.

Parole chiave: componente delle Camere, regolamenti parlamentari, commissioni parlamentari, gruppi parlamentari

Abstract. *Downsizing the Italian Parliament: What Impact on the Organization and Functioning of the Chambers?*

The constitutional reform that has reduced the global amount of MPs will produce a relevant impact on the organization and functioning of both Chambers. It will be necessary to amend the parliamentary rules of procedure. The way the political system operates will undergo significant changes, as well. The main changes of the parliamentary organization will concern: the number of Committees; the number of their members; the requirements for the formation of parliamentary groups. As for the activity, the rules regarding times and decision-making quorums must be considered. Following the reduction in the total number of parliamentarians, the effects of the current regulations will radically change if those rules are not changed.

Keywords: member of Parliament, parliamentary rules of procedure, parliamentary committees, parliamentary political groups

DOI: 10.32049/RTSA.2022.1.07

1. I numeri in discussione

Gli studiosi del diritto parlamentare e costituzionale si trovano ad affrontare l'impervio compito di assegnare un significato e un valore alle cifre relative alla riduzione del numero di deputati e senatori, prevista dalla legge costituzionale n. 1/2020 recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 21 ottobre 2020, a seguito dell'esito positivo del referendum confermativo svoltosi il 20 e il 21 settembre precedenti.

Sul tema e sul senso complessivo da attribuire alla riduzione numerica si è sviluppato un ampio dibattito che investe l'evoluzione della rappresentanza parlamentare e del sistema politico italiano, le conseguenze sulla forma di governo, sul complessivo funzionamento dell'istituzione parlamentare. Si tratta di temi che sono stati affrontati anche in altri

ordinamenti in cui è stata adombrata la riduzione del numero dei parlamentari (v. ad es. in Francia, con riguardo alla proposta del Presidente Macron, le considerazioni critiche di Ehrard, Rozemberg, 2019).

Partiamo dalle cifre, l'indiscutibile elemento principale della revisione costituzionale.

La riforma costituzionale prevede la riduzione da 630 a 400 del numero complessivo dei deputati e da 12 a 8 del numero dei deputati eletti all'estero. Conseguentemente, il numero dei deputati che deve essere considerato ai fini della ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nazionali passa da 618 a 392.

Come è stato annotato (Tucciarelli, 2020) è sottoposto a una riduzione analoga il totale dei senatori elettivi, che passa da 315 a 200. Inoltre, il numero dei senatori eletti all'estero passa da 6 a 4. Subisce una riduzione da 7 a 3 anche il numero minimo dei senatori per ogni regione, previsto in via generale dal terzo comma dell'articolo 57. Non solo, il nuovo numero minimo di senatori, oltre alle regioni, è esteso anche alle singole province autonome. La ripartizione dei seggi tra le regioni in proporzione alla loro popolazione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti, viene confermata ma tale ripartizione è conseguentemente estesa anche alle province autonome. È poi soppresso l'inciso che, al quarto comma, specifica che la ripartizione dei seggi tra le Regioni e le province autonome ha luogo «fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione estero»¹.

Non è invece previsto alcun termine (per quanto la sua efficacia presenterebbe per lo più un carattere simbolico) per l'adozione delle modifiche consequenziali dei regolamenti parlamentari².

1 È interessato dalla riforma anche l'articolo 59 della Costituzione relativo alla nomina dei senatori a vita. Viene esplicitato che il limite di cinque senatori costituisce un limite assoluto e non riferito a ciascuno dei Presidenti della Repubblica che effettivamente ricoprono la carica. È utile annotare che la modifica dell'articolo 59 risulta immediatamente efficace, anche se non si ha notizia alcuna che vi sia intenzione di ripristinare l'interpretazione data dai Presidenti Pertini e Cossiga secondo cui il limite di cinque senatori a vita di nomina presidenziale costituirebbe un limite relativo, per ciascun Presidente della Repubblica in carica, e non un limite assoluto. Infine, la riforma indica i propri riferimenti temporali: le disposizioni relative al numero dei deputati (articolo 56) e al numero dei senatori (articolo 57) trovano applicazione a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale e comunque non prima che siano decorsi 60 giorni da tale data.

2 Diversa la soluzione prescelta da due recenti riforme costituzionali: il testo della legge costituzionale concernente *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione* e il testo di legge costituzionale *Modifiche alla Parte II della Costituzione*, entrambi respinti nei rispettivi referendum confermativi. Il primo era corredato da alcune disposizioni di carattere transitorio, tra cui l'art. 39, commi 8 e 9, sui regolamenti parlamentari e la loro limitata ultrattività. Il secondo, oltre a ridurre il numero dei parlamentari, prevedeva all'art. 53, comma 8, disposizioni simili di carattere transitorio, relative

L'estensione della modifica costituzionale, circoscritta a pochi articoli, pare essere una risposta anche a talune critiche espresse nel corso del tempo e appuntate su revisioni costituzionali che, in quanto riferite a molteplici oggetti, avrebbero impedito la libera espressione del voto nel referendum, costretto altrimenti dalla logica del "prendere o lasciare". Tuttavia, neppure il diverso metodo delle riforme è andato esente da critiche, di segno diametralmente opposto: modifiche costituzionali circoscritte impedirebbero di considerare le più ampie ricadute di sistema. Se ne può trarre una conferma indiretta dall'avvio in rapida successione della discussione parlamentare di alcuni progetti di legge costituzionale considerati strettamente collegati alla riduzione del numero dei parlamentari e relativi all'età per l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo del Senato (v. ora la legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, *Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*), al numero dei delegati regionali eletti dai rispettivi Consigli regionali per la partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica, alla "base regionale" per l'elezione del Senato.

Il necessario adattamento dei collegi uninominali e plurinominali previsti dal vigente sistema elettorale, da ultimo modificato dalla legge n. 165 del 2017, è stato assicurato dal decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177, in attuazione della delega di cui all'articolo 3 della legge n. 51 del 2019.

Come è stato osservato (Tucciarelli 2020), il numero dei deputati e dei senatori elettivi sul territorio nazionale è stato ridotto, quindi, nella misura del 36,5%, mentre il numero dei deputati e dei senatori eletti all'estero verrebbe ridotto nella misura del 33%. Si noti che i senatori a vita di nomina presidenziale attualmente corrispondono all'1,58% dei senatori elettivi e, con la riforma, sarebbero pari al 2,5%, con un incremento del proprio peso relativo di oltre il 58%. Il numero minimo di senatori per ciascuna Regione viene ridotto del 57%. Tuttavia, con l'introduzione di una garanzia specifica per ciascuna provincia autonoma, nel Trentino-Alto Adige il numero complessivo dei senatori viene ridotto del 14%. Il peso ponderato del numero dei senatori eletti nel Molise e in Valle d'Aosta

all'efficacia dei regolamenti parlamentari vigenti, condizionata dalla compatibilità con la riforma. Al tema ha fatto cenno A. Pastore, in occasione dell'audizione informale davanti all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato del 21 novembre 2018, richiamando l'attenzione sul fatto che nessuno dei disegni di legge costituzionale in discussione, volti a ridurre il numero dei parlamentari, affrontava la questione dell'applicabilità dei regolamenti parlamentari vigenti alla nuova composizione numerica delle Camere.

aumenta.

Come si è già accennato, la riforma costituzionale non ha interessato, invece, un ulteriore elemento numerico, relativo ai tre delegati di ogni Regione (uno per la Valle d'Aosta) che, secondo quanto previsto dall'articolo 83, secondo comma, della Costituzione, prendono parte alla elezione del Presidente della Repubblica. Ne deriva un incremento del peso specifico³ dei delegati regionali che, a seguito della riforma costituzionale, sarà pari al 9,57% rispetto al precedente 6,09%.

2. L'impatto della riduzione e le molteplici variabili

Le risposte all'interrogativo relativo all'impatto della riforma e alle molte questioni sottese al dibattito in corso sono condizionate da una serie di fattori e variabili, complessivamente riconducibili alle reazioni del sistema politico e dei partiti alla innovazione costituzionale e, in tale ambito, al sistema di selezione dei candidati e ai meccanismi elettorali.

I commenti, per lo più a carattere prognostico, sono fondati su ricostruzioni della nostra forma di governo che si proiettano sui suoi sviluppi. Molte valutazioni scontano un giudizio di valore sui dati numerici, nel presupposto che la previgente consistenza numerica costituisse un elemento di forza del parlamentarismo e della capacità rappresentativa dell'istituzione e che, al contrario, la riduzione comporti un automatico indebolimento complessivo della rappresentanza parlamentare, non compensata dal recupero in termini di efficienza. Sono tuttavia da dimostrare tanto il primo assunto quanto il secondo. Per decenni il dibattito si era in precedenza concentrato sull'esigenza di individuare modalità che restituissero vigore e incisività all'attività parlamentare e la riduzione del numero dei componenti ha costituito una (non certo l'unica) modalità per conseguire tale obiettivo. Ne costituiscono conferma i molteplici progetti di riforma costituzionale elaborati dalle Camere, due dei quali, prima della riforma del 2020, erano stati sottoposti, con esito negativo, a referendum confermativo nel 2006 e nel 2016. Per di più non pare possibile

³ Si prende a riferimento l'attuale dato, costituito dal numero dei deputati e dei senatori elettivi, cui sono aggiunti i cinque senatori di nomina presidenziale e l'unico senatore di diritto e a vita.

trarre conseguenze dirette dalle nude cifre della riduzione del numero dei deputati e dei senatori se non attribuendo un valore ottimale all'attuale conformazione delle assemblee parlamentari. Un valore ottimale tutto da dimostrare, se solo si pone mente ai ripensamenti che lo stesso legislatore costituzionale ha già conosciuto allorché ha modificato la consistenza numerica delle Camere delineata dal Costituente⁴.

Una risposta univoca all'interrogativo che introduce queste note non è possibile, se non altro perché sconta la presenza di molteplici variabili concomitanti. L'esperimento in laboratorio offre risultati affidabili esclusivamente se si tiene conto di tutte le variabili in campo. Al contrario, una simulazione *ceteris paribus* conduce a risultati poco verosimili.

Una valutazione prognostica dell'impatto sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere deve comunque considerare almeno due fattori: le modificazioni dei comportamenti (attori politici) e delle regole (regolamenti parlamentari), inevitabilmente destinate a interagire tra loro.

3. Le modifiche del sistema politico

La prima variabile da considerare è data dall'interazione tra la riduzione del numero dei parlamentari, da un lato, e il sistema dei partiti e le rispettive capacità adattative, dall'altro. L'adattamento – a sua volta condizionato dal sistema elettorale - può retroagire già alle modalità di selezione dei candidati.

Sul piano descrittivo, la riduzione del numero dei parlamentari provoca una decisa concentrazione su ciascun rappresentante dell'insieme delle medesime funzioni e attività. Per quanto sia un termine inappropriato, sono destinati ad aumentare i “carichi di lavoro” di ciascun parlamentare a parità di funzioni. «Ne deriverà, rispetto a oggi, una più intensa attività dei singoli e l'esigenza di maggiore capacità di raccogliere conoscenze e tradurle in azione politica coerente»⁵. La molteplicità degli ambiti in cui si estrinseca l'attività

4 V. legge cost. n. 2 del 1963. È poi da considerare anche la legge costituzionale n. 1 del 2001 che non ha modificato il numero complessivo di deputati e senatori ma ne ha riservato una quota, rispettivamente dodici e sei, alla circoscrizione estero.

5 Tucciarelli (2020), p. 184. È stato rilevato (Natalizia, 2019, pp. 8-9) che si avrebbe un maggior peso politico di ciascun parlamentare in Parlamento e nel proprio partito ma insieme si produrrebbero maggiori difficoltà a tenere conto delle preferenze degli elettori e a rendere conto del proprio operato.

parlamentare dovrebbe quindi comportare una minore specializzazione e una maggiore qualificazione dell'attività.

Ci si deve quindi chieder quali possano essere gli strumenti più idonei per realizzare una operazione del genere, nella consapevolezza che essa implica non tanto (o non solo) una modifica delle regole quanto invece una non secondaria trasformazione di comportamenti e azione politica da parte degli eletti.

Ne dovrebbe conseguire una più avvertita esigenza di partecipazione ai lavori parlamentari, da più parti auspicata, anche sui *media*. Una maggiore evidenza empirica potrebbe emergere a seguito di una ricognizione, ove possibile, della partecipazione ai lavori delle Commissioni e dell'Assemblea prima della riforma, sì da verificare se trovi fondamento la ricorrente denuncia dello scarso tasso di partecipazione ai lavori parlamentari e se un primo adeguamento alla riduzione numerica possa essere offerto proprio da una più corale partecipazione, effettiva e costante, alle attività delle Camere.

Sempre sul piano delle ricadute sul sistema politico sarà da considerare se la riduzione possa interessare anche la qualità della rappresentanza. Anche in questo caso, la prognosi non è univoca. Per un verso pare probabile che possa risultare ancor più rinvigorito l'indirizzo tra partiti e propri eletti⁶. Per altro verso, la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe essere in grado di indurre le forze politiche a modificare il metodo di selezione dei propri candidati, al fine di scegliere, proprio in ragione dei numeri ridotti, secondo criteri commisurati (anche) alla complessità delle funzioni svolte. Si tratta peraltro di un'ipotesi indotta dall'ottimismo.

Tra le probabili dinamiche innescate dalla riforma è stata, al contrario, già prevista (Carrozza, 2019) una più netta spinta politica, da un lato, in favore delle direzioni centrali di ciascun partito e, dall'altro, una riduzione del ruolo delle autonomie regionali e locali⁷.

6 Il rapporto tra la riduzione del numero dei parlamentari e il sistema politico è stato considerato sotto molteplici angolazioni. Ad esempio, Curreri (2019) prevede che a un numero ridotto di parlamentari corrisponda un maggior controllo di ciascun gruppo/partito sui propri eletti. Caravita di Toritto (2019) ritiene che si potrebbe contrarre, in ragione del numero ridotto, la tendenza ai micro-emendamenti. Ferri (2019) considera una crescita dell'autorevolezza di deputati e senatori. Per converso, Biondi (2019) è dell'avviso che la qualità della rappresentanza dipenda da considerazioni più complesse che interessano fattori giuridici ed extragiuridici e che sia difficile pronosticare l'incidenza che si potrà avere sui comportamenti dei partiti nella selezione delle candidature.

7 In genere, il decisore politico dovrà affrontare un interrogativo di medio (se non lungo) periodo relativo alla presenza diffusa di spinte accentratrici nei confronti di Regioni ed enti locali, per valutare se esse richiedano di essere assecondate ovvero se, invece (al fine di valorizzare i principi contenuti nell'art. 5 Cost.) debba trovare spazio nuovamente l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, concernente l'integrazione con

Le fonti di informazione per ciascun parlamentare rivestiranno un più ampio rilievo, sia che provengano (specie per le forze di maggioranza) dal Governo oppure dal proprio partito, «sia che siano assicurate da gruppi di interesse o dalle burocrazie (non ultima la burocrazia parlamentare e i suoi servizi di documentazione), oltre che dalle attività conoscitive svolte nelle aule parlamentari» (Tucciarelli 2020).

Non va sottovalutato poi l'affievolimento del rapporto tra eletto e collegio di elezione. Le più ampie dimensioni dei collegi uninominali conseguenti alla riduzione del loro numero è in grado di determinare ricadute anche sul piano parlamentare, con riguardo ai contenuti delle proposte legislative o degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo. Nella prassi storicamente data delle attività parlamentari, questi ultimi, in particolare, sono spesso legati a questioni territorialmente circoscritte e ben localizzate.

Ancora in punto di fatto, anche i rapporti con il Governo potrebbero subire alcuni adattamenti di rilievo. Con un numero ridotto di parlamentari, l'individuazione dei membri del Governo non potrà essere effettuata in misura preponderante tra i parlamentari in carica (non certo nella misura attuale), se non si vuole comprimere eccessivamente la presenza in Parlamento dei parlamentari di maggioranza. Detto altrimenti, la riduzione del numero dei parlamentari dovrebbe estendere la necessità che il Governo sia composto da non eletti e promuovere in tal modo una sorta di incompatibilità di fatto.

È inutile nascondersi che sullo sfondo si stagliano questioni di portata ancor maggiore, relative alla legittimazione delle Camere e dei loro componenti e alle modalità attraverso cui si intesse la rete dei rapporti tra opinione pubblica e rappresentanza parlamentare.

4. I nuovi numeri e il sistema elettorale

L'ulteriore variabile riguarda il sistema elettorale. Allo stato, dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale il legislatore delegato è intervenuto tempestivamente, con il d.lgs. n. 177/2020, volto a rideterminare i collegi elettorali e ad assicurare la continuità del

rappresentanti di Regioni ed enti locali della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Peraltro, la circostanza data dall'adeguamento della consistenza numerica della Commissione al ridotto numero di parlamentari rischia di costituire un fattore di ulteriore ritardo e rinvio dell'attuazione dell'art. 11 (v. Tucciarelli, 2020, p. 185, nota 37).

sistema elettorale vigente. È tuttora in corso un confronto, spesso di natura carsica, tra le forze politiche per un'eventuale e ulteriore modifica del sistema elettorale. Nel frattempo, come si è detto, è stata approvata la modifica dell'articolo 58, primo comma, della Costituzione, che ha abbassato da 25 a 18 anni l'età per eleggere i componenti del Senato della Repubblica.

La riduzione del numero dei componenti di ciascuna Camera è, da sola, destinata a produrre un effetto indotto e immediato sul sistema elettorale, laddove almeno fosse mantenuta l'impostazione di carattere proporzionale: l'innalzamento della soglia implicita di sbarramento. Buona parte del dibattito in corso sulle ricadute della riduzione investe, prima ancora dei regolamenti parlamentari, l'adeguamento del sistema elettorale e il c.d. diritto di tribuna per forze politiche che, pur costituendo una percentuale rilevante nelle preferenze elettorali, rischiano di essere sacrificate dall'innalzamento della soglia. L'opzione (tutta politica) deve soppesare il rischio di una selezione troppo ristretta delle forze politiche ammesse in Parlamento e i benefici di una minore frammentazione della rappresentanza parlamentare in ingresso.

La questione, per un verso, riguarda prevalentemente il sistema elettorale ma è suscettibile di presentare punti di contatto con l'organizzazione delle Camere, ad esempio con le disposizioni dei regolamenti parlamentari che investono espressamente il ruolo delle opposizioni, la riserva di tempi per le opposizioni, i poteri di attivazione e impulso propri delle minoranze nelle diverse fasi del procedimento legislativo e nelle attività conoscitive e di controllo. Tutto ciò senza contare le disposizioni dei regolamenti che riguardano la formazione ordinaria dei gruppi, dei gruppi in deroga e le componenti del gruppo misto e che rimandano, espressamente o implicitamente, alla legge elettorale (v. art. 14, commi 2 e 5, Reg. Cam. e art. 14, commi 4 e 5, Reg. Sen).

L'innalzamento della soglia implicita gioca un ruolo significativo anche con riguardo ai quorum indicati direttamente dalla Costituzione per l'attivazione di alcune procedure (Ciaurro, 2019, pp. 95-96): la rimessione in Assemblea, su richiesta di un decimo dei componenti di una Camera o di un quinto dei componenti della Commissione, dell'esame di progetti di legge il cui esame e approvazione siano stati deferiti alle Commissioni; la

presentazione della mozione di sfiducia; la richiesta di referendum confermativo⁸. Anzi, si potrebbe desumere che il legislatore costituzionale del 2020, non avendo modificato tali disposizioni costituzionali, abbia suggerito l'invarianza dei rapporti frazionari rispetto alla riduzione dei numeri cardinali. Si tratta di questione di cui Camera e Senato sono chiamati a occuparsi nell'opera di adeguamento dei propri regolamenti.

5. Numeri e funzioni: due variabili indipendenti?

Occorre poi considerare anche un ulteriore elemento di complicazione che deve affrontare ogni tentativo di attribuire significato alle cifre, risalente alla più recente storia costituzionale italiana. Quest'ultima dimostra come non sia sempre possibile ricostruire le modifiche costituzionali o legislative alla stregua di criteri di mera razionalità. Infatti, il numero dei componenti degli organi rappresentativi risulta costituire una variabile in gran parte indipendente dall'insieme delle funzioni e dei poteri attribuiti all'organo.

Basti considerare che il numero dei consiglieri regionali (e, analogamente, dei consiglieri degli enti locali) è, prima, rimasto invariato nonostante la poderosa assegnazione di compiti e competenze in favore delle autonomie territoriali dovuta alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione del 2001, che ha invertito, rispetto alla Carta del 1948, le regole costituzionali sulla distribuzione delle competenze legislative e rivisto *in nuce* le regole di attribuzione di funzioni amministrative. La clausola residuale dell'art. 117, quarto comma, Cost., in base a cui è attribuita alle Regioni una competenza legislativa generalizzata in ordine a tutte le materie non espressamente attribuite dalla Costituzione alla

8 V. gli artt. 62, secondo comma; 72, terzo comma; 94, quinto comma; 138, terzo comma, Cost., concernenti rispettivamente: la possibilità che ciascuna Camera sia convocata in via straordinaria anche per iniziativa di un terzo dei suoi componenti; la possibilità che i regolamenti parlamentari stabiliscano casi e forme nei quali l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari con il potere, in capo a un decimo dei componenti della Camera o a un quinto della Commissione (oltre che al Governo) di richiedere la rimessione all'Assemblea; la sottoscrizione da parte di almeno un decimo dei componenti della Camera della mozione di sfiducia; la sottoposizione a referendum confermativo delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera (oppure cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali). Ampliando ulteriormente lo sguardo sui quorum previsti in Costituzione vanno considerati anche gli artt. 64, primo e terzo comma; 73, secondo comma; 79, primo comma; 81, secondo e sesto comma; 83, terzo comma; 90, secondo comma; 116, terzo comma, Cost.

competenza legislativa statale, avrebbe potuto implicare un potenziamento dei consigli che passasse anche dall'incremento del numero dei loro componenti. E invece, trascorsi pochi anni dall'entrata in vigore della riforma, il numero dei consiglieri regionali (e, analogamente, dei consiglieri degli enti locali) è stato ridotto in nome delle esigenze proprie del coordinamento della finanza pubblica⁹.

Per converso, il numero dei parlamentari è oggetto di una rilevante riduzione – a distanza di oltre diciotto anni dalla riforma del Titolo V - senza che sia emersa nel dibattito parlamentare alcuna correlazione con l'insieme delle funzioni assegnate al Parlamento nazionale. In realtà, l'elemento determinante per la riforma è ancora una volta l'esigenza di contenimento dei costi della rappresentanza parlamentare, cui si sommerebbe, secondo alcune prospettazioni, un guadagno in efficienza¹⁰. Sono inoltre sopravvenute alcune modifiche (la cui sostanza costituzionale pare innegabile) che assegnano funzioni ulteriori – e in buona parte ancora da consolidare – in capo alle Camere. Basti porre mente ai rilevanti compiti attribuiti dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti nazionali con riferimento al controllo di sussidiarietà o alla “nuova” funzione di controllo parlamentare prevista dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, sull'obbligo del pareggio di bilancio, ora verosimilmente amplificata dall'attuazione delle misure connesse al PNRR (Lupo, 2022).

Come è stato rilevato (ad es. Tucciarelli 2020), alla valutazione quantitativa, che induce a pesare la consistenza dei poteri parlamentari, si contrappone tuttavia una diversa considerazione della qualità propria della forma di governo parlamentare, «che registra un

9 Come è stato rilevato (Tucciarelli, 2020, p. 169, nota n. 4), «Sulla riduzione del numero dei consiglieri regionali sono stati adottati nel corso degli anni numerosi decreti-legge, culminati nel decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (v. in particolare l'art. 2). Già prima, l'art. 14 del decreto-legge n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge 148/2011, aveva ridotto il numero massimo dei consiglieri regionali, differenziati in base alla popolazione regionale. La Corte costituzionale, con riguardo alle Regioni a Statuto ordinario, ha riconosciuto la legittimità delle disposizioni che hanno stabilito la riduzione del numero dei consiglieri regionali, adottate in nome del «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica» (sent. n. 198/2012). Analoghe misure, nell'ambito di una serie di interventi di contrazione della spesa pubblica, sono state prese nel corso del tempo per ridurre il numero dei consiglieri degli enti locali».

10 Sono pochi i cenni sulle ragioni di fondo, presenti nelle relazioni illustrative degli originari progetti di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, numerose invece le esternazioni sui *media*. Tuttavia è difficile negare che la riforma costituzionale sia stata connotata da un carattere fortemente simbolico, corrispondente al diffuso sentimento di antipolitica. Al riguardo, Biondi (2019, pp. 2-3), ha sottolineato «l'ennesimo paradosso» e annota che «un ceto parlamentare politicamente delegittimato cerca di recuperare consenso riducendo il peso della democrazia rappresentativa. Ciò non significa, ovviamente, che il numero dei componenti delle Assemblee rappresentative non possa essere ridotto. Una riforma di tal fatta andrebbe però più ponderatamente motivata, visto che, da sola, non è in grado di far recuperare al Parlamento la centralità che la nostra Costituzione gli assegna e, piuttosto, senza correttivi, è destinata ad acuire alcuni problemi».

progressivo e (apparentemente) inarrestabile contenimento del ruolo del Parlamento e un corrispondente accrescimento dei poteri effettivi di altri soggetti (Governo, Unione Europea, in misura molto più limitata Regioni ed enti locali)». La riduzione del numero dei parlamentari finirebbe con il rivelarsi un semplice corollario. A ben vedere, l'individuazione dei nessi causali che caratterizzano la nostra forma di governo costituisce un esercizio complicato se non sterile. Si tratterebbe infatti di stabilire se la riduzione del numero dei parlamentari sia causa o conseguenza del mutamento della forma di governo oppure ancora se sia manifestazione di una logica del tutto estranea alla distribuzione dei poteri tra Governo e Parlamento e, piuttosto, attenta a cogliere le istanze dell'opinione pubblica più inclini ad assimilare gli istituti della rappresentanza parlamentare a fattori di costo per la comunità.

A conclusioni simili si può giungere anche con riguardo alla impossibilità di individuare, dall'esperienza storica, un collegamento immediato tra numero dei componenti delle Camere e loro organizzazione interna. Nelle legislature in cui il Senato era composto da un numero di senatori inferiore a 315 (la II e la III legislatura, in cui il Senato era composto, rispettivamente, da 237 e 246 membri), erano presenti 11 Commissioni permanenti ma, insieme, venne fatto ricorso a un numero più elevato di Commissioni speciali per l'esame di specifici disegni di legge. Dalla IV legislatura, a un numero di senatori più elevato (315) corrispose la rinuncia allo strumento delle Commissioni speciali (Di Cesare, 2020, pp. 387-388).

6. La riduzione del numero di deputati e senatori e le modifiche dei regolamenti parlamentari

Con l'entrata in vigore della riforma costituzionale è necessario e ormai urgente non solo svolgere una valutazione di carattere complessivo sulle modalità di funzionamento della rappresentanza, ma insieme considerare, anche in dettaglio, quali debbano essere le modifiche e gli adattamenti dei regolamenti parlamentari. Non si può dubitare del fatto che le modalità operative dei lavori parlamentari dipendano anche dal numero degli attori.

Tuttavia, per una effettiva comprensione del fenomeno della rappresentanza parlamentare, al dato numerico vanno affiancate questioni più ampie e complesse relative agli sviluppi della rappresentanza parlamentare, alle interazioni del Parlamento (e dei Parlamenti) con una molteplicità di soggetti, istituzionali e non, a una pluralità di livelli (sub- e sovranazionali).

È stata sottolineata (Clementi, 2019, pp. 24-25) la necessità di porre in relazione gli effetti delle scelte del legislatore costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari e la dinamica propria della forma di governo parlamentare, al fine di potere cogliere fino in fondo la logica di movimento e le conseguenze prodotte da tali scelte sulla struttura del Parlamento.

L'interrogativo che va al cuore della questione è se le modifiche dei regolamenti conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari siano nelle condizioni di perseguire un duplice obiettivo: coniugare il numero ridotto con una maggiore funzionalità. Sarebbe illusorio ritenere che un binomio del genere sia il frutto di un automatismo. Alla suggestione (quasi epidermica) dovuta allo snellimento complessivo deve poi corrispondere capacità politica e rappresentatività dei parlamentari, in uno con regole procedurali adeguate¹¹. Il rischio sostanziale è che la maggiore funzionalità dipenda in misura assai circoscritta dal numero¹² dei componenti e in gran parte dalle condizioni politiche e dalle procedure delineate dai regolamenti parlamentari, come applicate nella prassi dai protagonisti politico-istituzionali.

Non deve pertanto essere sottovalutata l'importanza dei regolamenti parlamentari, per misurare l'impatto sull'organizzazione e il funzionamento delle Camere dato dalla riduzione

11 Ha correttamente evidenziato Carlo Fusaro che si tratta laicamente di distinguere fra presupposti e comportamenti concreti e molto dipenderà dal se e come dell'adeguamento dei regolamenti delle due Camere.

12 Per Biondi (2019, p. 3), è anzi «un'illusione credere che la riforma approvata possa produrre effetti benefici sulla funzionalità dell'organo». All'opposto, Carlo Fusaro ritiene che la funzionalità delle due Camere ne dovrebbe guadagnare (v. la *Nota scritta del 21 novembre 2018*, depositata in occasione dell'audizione informale davanti all'Ufficio di presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato in relazione all'esame in sede referente dei disegni di legge cost. nn. 214 e abbinati; Ferri (2019, pp. 8-9) sottolinea il vantaggio determinato dallo snellimento dei lavori ovverosia la funzionalità, ipotizzando, specie per la Camera, qualche risultato, magari modesto, sulla gestione dell'Assemblea, comunque collegato alla modifica del regolamento; tuttavia lo stesso autore ritiene che alla riduzione del numero dei parlamentari non corrisponda necessariamente, come regola generale, un incremento della funzionalità dell'organo. In termini analoghi, Onida (2019, p. 4), ritiene che bisognerebbe lavorare molto sui modi in cui il Parlamento esercita le sue funzioni e quindi sui regolamenti e sulle prassi. In termini dubitativi sull'automatico incremento di funzionalità delle Camere si esprime Ciaurro (2019, p. 113)» (Tucciarelli, 2020, p. 176).

del numero dei loro componenti¹³. I regolamenti costituiscono un insieme di regole che, come noto, definiscono puntualmente i contorni della nostra forma di governo, unitamente al sistema elettorale e, più in generale, al sistema politico. «Delle regole non possiamo trascurare il rilievo ma ben sappiamo che esse, da sole, non esauriscono le variabili incidenti sul funzionamento del Parlamento a ranghi ridotti» (Tucciarelli, 2020, p. 176).

7. Le molteplici declinazioni delle modifiche regolamentari

Il dibattito sulle modifiche regolamentari, prima e dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, non è stato contraddistinto da uno slancio specifico¹⁴. Prima ancora dello svolgimento del referendum confermativo, in sede parlamentare sono state inizialmente svolte due riunioni della Giunta per il Regolamento della Camera, il 3 ottobre 2019 e il 4 marzo 2020, dedicate alle modifiche regolamentari conseguenti alla riduzione del numero dei deputati.

Al Senato, il 16 febbraio 2022, a distanza di oltre cinquanta giorni dalla presentazione avvenuta il 21 dicembre 2021, è stato pubblicato il testo di riforma del Regolamento predisposto dai due relatori, adottato dalla Giunta per il regolamento come testo base nella seduta del 18 gennaio 2022.

Il testo predisposto modifica in totale 45 articoli, in misura prevalente, ma non esclusiva, con disposizioni di manutenzione regolamentare e di adeguamento aritmetico alla modifica costituzionale¹⁵.

13 Per le prospettive di riforma dei regolamenti parlamentari, merita richiamare le annotazioni di Lupo (2019): «una riscrittura dei regolamenti parlamentari potrebbe, in fin dei conti, non essere una cattiva notizia per il nostro sistema istituzionale. A maggior ragione, visti i tanti meccanismi che in questi anni non hanno funzionato o sono stati abusati – nonostante gli allarmi in più occasione lanciati dalla Presidenza della Repubblica e dalla Corte costituzionale –, al fine di garantire una qualche funzionalità alle Camere e al procedimento legislativo». Giustamente, Curreri (2020) ha richiamato l'attenzione sul rilievo e l'estensione che possono assumere le modifiche dei regolamenti parlamentari.

14 Per un aggiornamento costante sullo stato di adeguamento dei regolamenti parlamentari alla riforma costituzionale, v. Fabrizio e Piccirilli, 2022.

15 Per sommi capi, oltre alla revisione delle soglie numeriche e dei quorum procedurali, in generale ridotti di un terzo, sono introdotte alcune misure dirette a disincentivare il passaggio dei senatori da un gruppo ad un altro. In particolare, è previsto lo status di senatore non iscritto ad alcun gruppo parlamentare, assegnato ai senatori dimissionari o espulsi dal gruppo di appartenenza, qualora entro tre giorni non aderiscano ad altro gruppo. E' portata a sette senatori (quattro per i senatori appartenenti a minoranze linguistiche) la soglia ordinaria per la costituzione di un gruppo, mentre rimane a dieci la soglia per i gruppi costituiti nel corso della legislatura, a

Alla Camera, nell'ultima riunione della Giunta per il Regolamento, risalente al 27 ottobre 2021, è stato confermato l'incarico ai due relatori nominati di elaborare un testo.

Non tragga in inganno l'ambito circoscritto della revisione costituzionale: le modifiche dei regolamenti possono presentare contenuti e soluzioni molteplici e diversificate, con un'ampiezza progressivamente maggiore, via via che si manifesta sempre più evidente l'intreccio delle relazioni tra gli elementi numerici e la forma di governo parlamentare. Ne offre una conferma il primo dibattito svoltosi nella riunione della Giunta per il Regolamento della Camera il 3 ottobre 2019, nel corso del quale sono state prospettate modifiche di varia latitudine ai vigenti regolamenti.

È possibile riaggregare le modifiche regolamentari in varie tipologie¹⁶, di ordine via via crescente, non solo sotto il profilo quantitativo ma anche sotto quello del rilievo dei contenuti. In quasi nessun caso le modifiche regolamentari ipotizzabili possono ridursi a un mero adeguamento ma richiedono scelte puntuali e consapevoli di politica istituzionale.

Neppure si può trattare di modifiche circoscritte sotto il profilo quantitativo: da un primo calcolo approssimativo, le sole modifiche di adeguamento dei riferimenti "numerici" sono in grado di interessare più di 45 articoli del Regolamento della Camera.

È bene sottolineare che le modifiche da apportare ai regolamenti parlamentari presentano un diverso grado di connessione e consequenzialità con le modifiche costituzionali del 2020,

condizione che il gruppo rappresenti un partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche, regionali o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l'elezione di propri rappresentanti; requisiti analoghi debbono essere soddisfatti per la costituzione in seno al gruppo misto di componenti politiche. Ai fini del collegamento con il partito o gruppo politico è comunque richiesta una dichiarazione di riconoscimento da parte del partito o gruppo politico rappresentato. Ispirato alla medesima *ratio* volta a disincentivare la mobilità parlamentare è l'insieme di disposizioni relative alla decadenza, nell'ipotesi di cambio di gruppo, dalle cariche in tutti gli organi collegiali del Senato e, in particolare, del Consiglio di Presidenza, comprese la carica di questore e anche quella di Presidente del Senato. Per quest'ultimo, con disposizione che merita un approfondimento, viene prevista un'eccezione alla decadenza, nell'ipotesi di esercizio delle funzioni di supplenza del Presidente della Repubblica. Nella stessa prospettiva disincentivante è stabilito che gli incrementi nella consistenza numerica di un gruppo non determinano rimodulazioni nell'importo del contributo a esso spettante. Di rilievo, ai fini della funzionalità e dell'organizzazione dei lavori, è la riduzione da quattordici a dieci del numero delle Commissioni permanenti, con l'accorpamento delle rispettive materie di competenza. In terzo luogo, sono introdotte alcune disposizioni sul procedimento legislativo, segnatamente in relazione alla presentazione degli emendamenti in Assemblea in corso di seduta, alla conversione dei decreti-legge (soppressione della necessità di riapprovazione in Assemblea degli emendamenti approvati in Commissione), alla programmazione dei lavori, agli effetti dei pareri della Commissione Bilancio sui disegni di legge, al procedimento in sede redigente. È inoltre introdotto un termine di sessanta giorni entro cui l'Assemblea deve deliberare sulle elezioni contestate e sulle proposte relative alla verifica dei poteri. È infine aumentato il numero massimo di mozioni che ciascun senatore può sottoscrivere ogni anno.

16 Per una classificazione dei diversi interventi sui regolamenti parlamentari cfr. Gori (2020) il quale delinea una vera e propria tassonomia.

a seconda che investano disposizioni dei regolamenti parlamentari, siano esse di carattere organizzativo o funzionale, in cui sono presenti numeri cardinali ovvero numeri frazionari. Peraltro, vi sono modifiche che sono suscettibili di interessare altre disposizioni dei regolamenti; si tratterebbe di cogliere questa «finestra di opportunità» (Lupo, 2020a) per realizzare una riforma ad ampio raggio dei regolamenti, diretta ad aggiornare e adeguare il ruolo delle Camere, le loro funzioni, le loro modalità operative.

La riunione della Giunta per il Regolamento della Camera del 3 ottobre 2019 ha offerto alcuni spunti. Nel corso di tale riunione, sebbene in forma embrionale, il dibattito ha preso avvio dagli adattamenti meramente consequenziali dei regolamenti per aprirsi poi a prospettive più ampie e organiche di riforma regolamentare, non scaturenti immediatamente dalla riduzione del numero dei parlamentari, quali l'introduzione del voto ponderato, il voto di fiducia e la revisione del funzionamento complessivo delle Camere¹⁷. Gli stessi temi sono stati ripresi dalla Giunta nella riunione del 4 marzo 2020, al termine della quale il Presidente ha confermato l'intenzione di nominare un Comitato ristretto chiamato a istruire le numerose questioni¹⁸.

Le disposizioni dei regolamenti in cui sono presenti riferimenti a numeri cardinali dovrebbero, in linea di massima, essere soggette a modifiche.

Le ulteriori disposizioni in cui è fatto richiamo a frazioni potrebbero essere emendate.

Il nesso di connessione tra modifica costituzionale e regolamentare si affievolisce ancor

17 Gori (2020, p. 131) sottolinea che fin dall'accordo tra le forze di maggioranza del 7 ottobre 2019 era stato posto l'accento non solo sulla necessità di adeguare i regolamenti parlamentari ma anche sulle modifiche a più vasto spettro. Lupo (2020) ritiene che il ruolo essenziale e l'ampiezza della modifica dei regolamenti di Camera e Senato richiesta dalla riduzione del numero dei parlamentari, le cui opzioni di fondo, risalenti nel tempo, in tema sia di organizzazione sia di funzionamento delle Camere «vengono ad essere poste profondamente in crisi da un mutamento siffatto. L'intento, in più sedi dichiarato, di riqualificare l'attività parlamentare esige che queste opzioni di fondo si rimedia in profondità». Né troppo dissimili sono le conclusioni cui perviene Tarli Barbieri (2020, p. 224), quando richiama espressamente l'esigenza di una riforma organica dei regolamenti parlamentari e paventa i rischi dell'«opzione zero» e, similmente, di ritocchi minimali dei regolamenti.

18 I temi di cui si sarebbe dovuto occupare il Comitato ristretto sono stati enucleati nel corso del dibattito nella Giunta per il regolamento del 4 marzo 2020: l'opportunità di modificare le norme regolamentari vigenti che prevedono quorum per l'attivazione di procedure o per la presentazione di strumenti, in particolare ove gli stessi siano formulati in termini assoluti e non percentuali; la verifica dell'impatto della riforma costituzionale sulla disciplina dei Gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto, nella parte in cui se ne stabiliscono i requisiti numerici minimi; la verifica dell'impatto della riduzione del numero dei deputati rispetto al funzionamento complessivo della Camera e dei suoi organi; la ridefinizione delle complessive modalità e procedure di lavoro degli organi parlamentari, in modo da predisporre eventuali adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati. Come ha precisato il Presidente Fico, il lavoro deve essere necessariamente avviato per poter pervenire a consegnare alla prossima legislatura un pacchetto di riforme regolamentari (v. Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, 2020, p. 4 ss.).

più con riguardo alle modifiche a più ampio spettro, in cui le eventuali novelle sono dettate dagli adeguamenti della nostra forma di governo parlamentare, sia perché attese da tempo sulla base di rinvii contenuti in norme di rango costituzionale sia perché fanno parte di quella razionalizzazione della forma di governo che costituisce un'opera incessante, volta a plasmare il ruolo delle Camere e a valorizzare la rappresentanza.

È inutile nascondersi che, come conferma la copiosa letteratura sull'argomento, entrano in gioco, in modo esplicito o implicito, nella prospettazione delle opzioni cui assegnare carattere prioritario, le preferenze o la scala di valori di ciascun commentatore o attore istituzionale.

In ogni caso, anche con riguardo alle disposizioni regolamentari contenenti riferimenti a numeri cardinali, è difficile approdare a soluzioni ispirate da una logica meccanica, senza procedere prima a un'attenta ricognizione della *ratio* della singola disposizione di cui si propone la modifica. In presenza di contenuti tra loro assai eterogenei, è ben difficile adottare meccanismi automatici in riduzione ma dovrà essere presa in considerazione, caso per caso, la logica cui ciascuna disposizione era ed è ispirata, valutando se essa possa essere ricondotta alla consistenza numerica complessiva della Camera interessata.

In linea di massima, la risposta all'interrogativo dovrebbe essere positiva.

Eppure, la solida certezza inizia a vacillare se si considera che alcune delle cifre indicate dagli attuali regolamenti parlamentari sono identiche tanto alla Camera quanto al Senato, nonostante la diversa consistenza numerica dei due rami. Anzi, non mancano ipotesi in cui i numeri del regolamento del Senato in ordine allo svolgimento di funzioni da parte di senatori sono superiori rispetto ai numeri di deputati previsti dal regolamento della Camera per corrispondenti funzioni¹⁹. Non parrebbe quindi possibile seguire una metodologia univoca, ispirata dall'astratta razionalità e coerenza delle scelte, se non assumendo, come dato assiomatico di partenza, la razionalità dell'esistente.

Non ci si può poi illudere su un punto: la riduzione del numero dei parlamentari è comunque destinata a modificare in profondità il *modus operandi* delle Camere e dei loro componenti. Non sono praticabili soluzioni volte a neutralizzare gli effetti della riforma. Se

¹⁹ In alcuni casi, dal raffronto tra i due regolamenti emerge che sono fissate cifre in ragione inversa rispetto al numero complessivo, rispettivamente, dei deputati e dei senatori. Cfr. ad es. art. 2, comma 2, Reg. Cam. (quattro segretari provvisori di Presidenza) e art. 2, comma 2, Reg. Sen. (sei segretari provvisori di Presidenza).

anche ci si dovesse limitare a modifiche in misura proporzionale alla riduzione del numero complessivo dei parlamentari, ciò comporterebbe automaticamente l'assegnazione di un peso specifico maggiore al numero (ridotto rispetto a prima) di deputati che hanno un peso marginale determinante per gli equilibri tra le forze politiche e tra maggioranza e opposizione (v. *ultra*). Sebbene sia possibile, sotto il profilo della ingegneria istituzionale, introdurre qualche correttivo, una efficacia specifica potrà essere assicurata dalla selezione dei candidati da parte dei partiti, in grado di limitare – per quanto possibile e per quanto auspicabile – le degenerazioni del fenomeno. E d'altronde, si deve essere consapevoli del fatto che l'alterazione a fini correttivi dei rapporti frazionari può incidere in profondità sulle connotazioni stesse dei rapporti tra maggioranza e opposizione, rafforzando le garanzie della prima, con l'innalzamento del rapporto, o al contrario valorizzando le prerogative della seconda, con l'abbassamento del rapporto²⁰.

8. Le modifiche regolamentari relative all'organizzazione delle Camere

Sono dirette a incidere direttamente sull'organizzazione delle Camere le misure relative agli organi collegiali: Commissioni permanenti, Commissioni speciali, Giunte, Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, Delegazioni presso assemblee parlamentari internazionali, Commissioni e Comitati bicamerali, Commissioni d'inchiesta monocamerale. A esse debbono poi aggiungersi le eventuali misure relative ai gruppi parlamentari.

20 Può valere la pena fare un esempio tra i molti possibili, in presenza di una casistica assai variegata. L'art. 96-ter, comma 3, Reg. Cam. consente a un quinto dei componenti della Commissione cui siano stati assegnati per il parere schemi di decreti legislativi di provocare la trasmissione degli schemi al Comitato per la legislazione affinché li esamini. Con la riduzione del numero dei deputati, ciò comporta l'attribuzione a poche unità del potere di provocare un approfondimento istruttorio o, nel caso, un rallentamento dell'iter. Si tratta di un istituto a garanzia dell'istruttoria legislativa e a tutela dei gruppi di opposizione. L'eventuale innalzamento di tale numero rischierebbe però di rendere il ricorso al parere del Comitato più gravoso se non, in base al quadro politico contingente, impossibile (si pensi al caso di maggioranze parlamentari particolarmente consistenti). Casi analoghi e, in ragione dei numeri dimezzati, ancor più sensibili si possono dare al Senato.

8.1. Gli organi collegiali

Si pone senz'altro un'alternativa tra il numero dei componenti di ciascun organo collegiale e il numero degli organi collegiali. La riduzione del numero dei membri di ciascun organo può infatti essere compensata o assorbita completamente dalla riduzione del numero degli organi. Una significativa riduzione del numero degli organi potrebbe infatti consentire perfino di mantenere immutata la consistenza numerica dei componenti di ciascuna Commissione.

Si tratta tuttavia di un accorgimento che manifesta limiti intrinseci, dal momento che, indipendentemente dalla soluzione che potrà essere prescelta, è da tenere presente che non mutano le funzioni che il complesso degli organi collegiali (o per lo meno di quelli che si rinnovano automaticamente a ogni legislatura) è chiamato a svolgere.

Non può dubitarsi che la finalità potrebbe essere duplice.

Per un verso, l'accorpamento di alcuni organi parlamentari eviterebbe, agendo sul denominatore, una eccessiva riduzione del numero dei rispettivi componenti. Questa esigenza potrà essere avvertita ancor più al Senato, i cui componenti elettivi saranno 200 e il numero medio dei componenti delle attuali Commissioni permanenti oscillerebbe quindi tra 14 e 15²¹. Vale inoltre la pena sottolineare che, al Senato, il ruolo delle Commissioni permanenti ha assunto un profilo (almeno in teoria) più marcato a seguito della modifica regolamentare del 2017; infatti, l'art. 34, comma 1-*bis*, del Regolamento stabilisce ora che i disegni di legge siano di regola assegnati in sede deliberante o in sede redigente» (Tucciarelli, 2020, p. 180).

Per altro verso, non necessariamente coincidente con il primo, l'accorpamento delle Commissioni permanenti di Camera e Senato potrebbe venire incontro a un'ulteriore esigenza, ribadita da tempo, di un aggiornamento e una razionalizzazione nelle rispettive competenze, rimaste immutate dopo l'entrata in vigore nel 2001 del nuovo Titolo V (Lupo 2006).

Un punto di snodo-chiave (Gianniti e Lupo, 2020) è infatti costituito dalle Commissioni

21 Al Senato, un senatore può fare parte di più Commissioni, fino a un massimo di tre (art. 21, comma 2, Reg. Sen.), per cui la riduzione dei numeri parlamentari peserà soprattutto sulle minoranze, con meno parlamentari; alla Camera, invece, dove un parlamentare non può far parte di più di una Commissione (Reg. Cam., art. 19, comma 3), alcuni gruppi potrebbero trovarsi nelle condizioni di non essere più presenti in tutte le Commissioni permanenti, con una limitazione della possibilità di esercitare le funzioni loro spettanti.

permanenti, pari a quattordici sia alla Camera che al Senato. La regola di carattere generale è la doverosa assegnazione di ciascun parlamentare a una sola Commissione. Già oggi, al Senato, è consentito ai gruppi con un numero di componenti inferiore a quello delle Commissioni di designare uno stesso senatore in tre commissioni, sì da potere essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni (art. 21, comma 2, Reg. Sen.). I gruppi con meno di quattordici senatori sarebbero dunque costretti a utilizzare la clausola dell'assegnazione multipla per assicurare un proprio esponente in ciascuna Commissione²².

Un parziale correttivo può consistere, come si accennava, nella riduzione del numero delle Commissioni permanenti attraverso un loro accorpamento.

Senonché un'operazione del genere dovrebbe soddisfare contemporaneamente criteri di funzionalità tra loro divergenti.

Innanzitutto, l'accorpamento di competenze di diverse Commissioni dovrebbe combinare ambiti omogenei o tra loro integrabili.

Dovrebbe poi riuscire ad assecondare armonicamente l'interlocuzione con i Ministeri e la distribuzione delle competenze di questi ultimi.

Ancora, dovrebbe essere considerato il carico delle attività delle singole Commissioni.

La riduzione non dovrebbe inoltre frustrare oltre un ragionevole limite l'obiettivo che vede nelle Commissioni la sede specializzata per gli approfondimenti di merito, laddove l'Assemblea è la sede principale del confronto più squisitamente politico: un'estensione eccessiva delle competenze di una Commissione pregiudicherebbe la specializzazione e la possibilità di approfondire i contenuti di merito tra le forze politiche.

Non è tuttavia necessario che il numero delle Commissioni permanenti sia lo stesso alla Camera e al Senato: non sempre è stato così in passato (Gianniti e Lupo, 2020). Talune criticità potrebbero essere maggiormente avvertite nella Camera alta proprio in ragione della ristretta consistenza numerica.

Una rivisitazione del numero e delle competenze delle Commissioni permanenti²³ è destinata a interessare la speditezza dei procedimenti, a partire dal procedimento legislativo (si pensi ai conflitti di competenza tra Commissioni), ma anche le modalità di articolazione

22 A titolo di esempio, partendo dall'attuale consistenza numerica dei gruppi al Senato e applicando la riduzione percentuale nella misura della riforma costituzionale, sarebbero due i gruppi che scenderebbero sotto la soglia di 14.

23 In passato l'articolazione delle competenze delle Commissioni è stata determinata attraverso lettere circolari dei rispettivi Presidenti delle Camere.

– se non le priorità – degli interessi coinvolti dalle iniziative parlamentari²⁴. L'assegnazione dei progetti di legge a una Commissione in sede primaria, anziché a un'altra, condiziona in profondità le fasi successive del procedimento legislativo.

In una prospettiva ulteriormente ampia, volta a una riconsiderazione del sistema delle Commissioni permanenti in un'ottica di più vasto respiro, dovrebbero essere prese in considerazione innovazioni sostanziali quali ad esempio un più incisivo e autonomo rilievo, organizzativo e funzionale, della valutazione dell'impatto tecnologico dei progetti di legge da parte delle Commissioni.

È prevedibile che, in relazione al numero ridotto dei parlamentari, risulterà ancor più sporadica l'istituzione di Commissioni speciali, salvo quelle formate all'avvio della legislatura per l'esame di progetti di legge o schemi di atti del Governo, in attesa della formazione delle Commissioni permanenti. L'istituzione di Commissioni speciali potrà infatti incontrare qualche maggiore resistenza da parte dei gruppi minori, messi alle strette dalla possibilità di partecipare ai lavori in più organi contemporaneamente.

Sia le Giunte (tre alla Camera e due al Senato) sia il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati sono composti da un numero fisso di deputati o senatori, stabilito dai rispettivi regolamenti, che potrebbe quindi essere ridotto in misura corrispondente alla modifica costituzionale²⁵.

Costituisce un ulteriore elemento – da combinare, anche in questo caso, con la riduzione del numero dei componenti - l'assimilazione dell'organizzazione della Camera a quella del Senato attraverso l'unificazione della Giunta delle elezioni e della Giunta per le autorizzazioni a procedere. Si tratta tuttavia di una soluzione non decisiva se si pone mente al fatto che, per la tipologia di funzioni svolte, tali organi collegiali si riuniscono, in genere, con frequenza limitata e discontinua.

Un discorso a parte richiedono gli organismi collegiali bicamerali, non foss'altro per il fatto che le eventuali modifiche non interessano i regolamenti di ciascuna Camera quanto invece le rispettive leggi istitutive e, solamente in via subordinata, i rispettivi regolamenti

24 Si pensi, ad esempio, alle prospettive spesso contrapposte che possono contrassegnare gli stessi progetti di legge nelle Commissioni di spesa rispetto alle Commissioni bilancio (queste ultime più attente agli equilibri di finanza pubblica) o nelle Commissioni industria/attività produttive rispetto alle Commissioni competenti in materia di ambiente.

25 Nel Comitato per la legislazione deve essere garantita la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni (art. 16-*bis*, comma 1, Reg. Cam.

interni. Alcuni di tali organismi (essenzialmente le Commissioni bicamerali di inchiesta) sono destinati ad avere una durata pari a quella della legislatura in cui sono istituite.

Attualmente (31 dicembre 2021), sono pari a quindici Commissioni o Comitati (cinque Commissioni d'inchiesta, due consultive, sei organismi di vigilanza e controllo, due Commissioni previste dalla Costituzione o da leggi costituzionali). Vi si aggiungono tre Commissioni miste, di cui fanno parte anche parlamentari.

Quanto alle Commissioni monocamerali d'inchiesta, ne sono state istituite quattro alla Camera e tre al Senato, dove sono attive anche due Commissioni straordinarie.

Il numero degli organismi bicamerali varia quindi a ogni legislatura, così come varia, secondo le scelte caso per caso del legislatore, il numero dei componenti di ciascuno di essi. Le stesse singole leggi istitutive indicano il criterio della proporzionalità con la consistenza dei gruppi parlamentari, cui talora si aggiunge la garanzia di rappresentatività, in base a cui ogni gruppo deve avere almeno un proprio parlamentare nella Commissione.

È evidente la necessità che venga assicurato un ridisegno complessivo di tali organi, nel caso anche attraverso un loro accorpamento (Gianniti e Lupo, 2020).

Senz'altro potranno essere verificate, anche per il futuro, potenziali duplicazioni di funzioni attribuite a Commissioni bicamerali consultive rispetto alle competenze delle Commissioni permanenti di ciascun ramo. L'istituzione di Commissioni bicamerali segue infatti la logica della specialità e dell'economia procedurale: schemi di atti normativi del Governo sono assegnati, in base alla legge, alla Commissione bicamerale per l'espressione del parere che, spesso, si somma – e non si sostituisce – ai pareri di alcune Commissioni permanenti, per lo più le Commissioni competenti per le conseguenze di carattere finanziario (è il caso, ad esempio, della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, cfr. artt. 2 e 3 della legge n. 42/2009). Ne risente non solo la rapidità dell'iter ma anche l'efficacia del controllo parlamentare sull'attività normativa del Governo, in quanto in presenza di pareri non collimanti di diversi organi parlamentari risulta affievolito e non univoco il conseguente impegno che ne scaturisce nei confronti dell'Esecutivo.

Un effetto indotto, che interessa il legislatore, dovrebbe essere il contenimento del numero dei componenti di ciascuna Commissione bicamerale oltre che del numero

complessivo delle Commissioni bicamerali, con una residua maggiore facilità di inchieste monocamerali, alla Camera, per ragioni esclusivamente aritmetiche.

È tuttavia evidente che la riduzione del numero dei componenti è destinata a produrre effetti sulla proporzionalità o sulla rappresentatività dei gruppi nella commissione (dipende in gran parte dalla priorità tra i due criteri, assegnata volta a volta dalla legge istitutiva).

L'obiettivo dell'adeguamento della composizione degli organismi parlamentari presenta alcune peculiarità con riferimento alla composizione delle delegazioni parlamentari presso le assemblee parlamentari internazionali (Assemblee del Consiglio d'Europa - APCE, della NATO, dell'OSCE, dell'Iniziativa Centro Europea - INCE e dell'Assemblea parlamentare dell'unione per il Mediterraneo - AP-UPM), per le quali il numero dei componenti non è stabilito dai regolamenti parlamentari ma è determinato da norme internazionali, essenzialmente sulla base della rilevanza e del peso di ogni Paese in ciascuna organizzazione internazionale, in funzione del suo contributo economico e della sua popolazione. È da condividere l'opinione di chi (Bientinesi, 2020) ha sottolineato che, nell'impossibilità di un intervento sulla fonte sovranazionale istitutiva, è da prevedere una riduzione della partecipazione alle attività delle delegazioni. Non pare tuttavia che, in un sistema bicamerale perfetto, possa essere superato l'inconveniente con il superamento della composizione in misura paritaria di deputati e senatori di ciascuna delegazione, laddove sia possibile modificare la legge nazionale (sarebbe, in teoria, il caso dell'APCE, art. 3 della legge n. 433/1949 sulle modalità elettive dei membri italiani).

È infine evidente che solo in parte (e solo da un punto di vista "operativo") può sopperire la possibilità per deputati o senatori di essere posti in missione per incarico del proprio ufficio²⁶: verrebbe fatto salvo il raggiungimento del numero legale ma l'assenza inciderebbe (o potrebbe incidere) sull'esito del voto.

Una diversa soluzione, sempre e solo ai fini del mero funzionamento contestuale dei molteplici organismi a ranghi ridotti, può infine essere costituita da un ampliamento della settimana parlamentare, secondo la programmazione dei lavori delle Assemblee e delle Commissioni, rispetto a consolidate prassi che ne concentrano i lavori in alcuni giorni centrali della stessa. Un adattamento del genere non richiederebbe modifiche dei

²⁶ V. art. 46, comma 2, Reg. Cam. e art. 108, comma 2, Reg. Sen.

regolamenti. Anzi, è bene rammentare che, espressamente, il Regolamento della Camera si limita a stabilire che il programma dei lavori dell'Assemblea riserva normalmente una settimana di sospensione dei lavori della Camera, destinata allo svolgimento delle altre attività inerenti al mandato parlamentare (art. 23, comma 10, Reg. Cam.).

Diversa attenzione possono infine ricevere le modifiche relative agli Uffici di Presidenza di Camera e Senato, la cui composizione è tendenzialmente uguale nei due rami (oltre al Presidente, quattro Vicepresidenti, tre Questori e otto segretari, il cui numero può essere incrementato per garantire la rappresentanza di tutti i gruppi). Tali numeri sarebbero dunque indipendenti dalla diversa consistenza numerica e, forse, legati piuttosto a esigenze di funzionalità²⁷ (Gianniti e Lupo, 2020). Tuttavia non può essere sottovalutata la preoccupazione di chi (Conti, 2020, p. 50) ha mostrato che il numero dei senatori titolari di una carica nell'organizzazione del Senato (89) costituirebbe una percentuale assai elevata del totale, cui si dovrebbero aggiungere le cariche degli Uffici di Presidenza degli organismi bicamerali. Vi è quindi da chiedersi se la necessaria semplificazione possa passare anche dalla fusione di organi diversi. Tuttavia, la conseguente commistione di funzioni tra loro radicalmente distinte (ad esempio la funzione programmatica ed essenzialmente politica della Conferenza dei Presidenti dei gruppi e la funzione di alta amministrazione dell'Ufficio di Presidenza²⁸) rischia di ricomporre un insieme scarsamente armonico.

8.2. I gruppi parlamentari

Presenta un rilievo centrale la disciplina sul numero minimo di deputati o senatori richiesto per la costituzione dei gruppi parlamentari (attualmente, venti alla Camera e dieci al Senato). È uno degli snodi nevralgici legati alla riduzione del numero dei parlamentari in quanto va a toccare la proiezione parlamentare dei partiti politici che hanno concorso alla

27 Si consideri, ad esempio, il regolamento della Camera dei deputati, in cui già in apertura si trovano disposizioni che riguardano la fase costitutiva dell'organo (artt. 2 e 3, sul numero dei segretari provvisori di presidenza e dei componenti della Giunta provvisoria delle elezioni), disposizioni sulla composizione dell'Ufficio di Presidenza (art. 5: ne fanno parte, oltre al Presidente, quattro Vicepresidenti, tre Questori e quattro Segretari, oltre a ulteriori componenti per i gruppi non rappresentati), sul numero di deputati preposti allo spoglio delle schede (art. 6).

28 Tale ipotesi, cui accenna Conti (2020, pp. 50-51), non tiene conto tra l'altro del fatto che alla diversa natura corrisponde una diversa preposizione alle cariche: dai rispettivi gruppi e dall'assemblea.

contesa elettorale. I gruppi sono infatti «soggetti della rappresentanza politica» (Gusmai, 2020, p. 12) e qualunque modifica incidente sul loro funzionamento è destinata a interessare sul rapporto tra elettori, eletti e forze politiche (Curreri, 2020, p. 3). La sovrapposizione tra i tre elementi considerati è resa evidente dal fatto che ogni parlamentare, a seguito della riforma costituzionale, potrà rappresentare sia più elettori ma anche, secondo alcuni, più voci, rispetto a prima, del proprio partito (così Gusmai, 2020, p. 20). Occorre considerare quindi le eventuali modifiche regolamentari relative ai gruppi sia nella prospettiva della rappresentanza elettorale sia in quella della rappresentanza dei partiti e dei movimenti politici.

L'attuale disciplina dei rispettivi regolamenti riflette sul punto la diversa consistenza numerica dei due rami: la soglia minima per la costituzione di un gruppo è fissata in venti deputati e in dieci senatori. Se il requisito numerico costituisce l'elemento prevalente che accomuna i due regolamenti, tuttavia i due regolamenti perseguono poi soluzioni diverse.

Al Senato, alla soglia minima per la costituzione del gruppo si aggiunge, all'esito della riforma del 2017, anche l'ulteriore requisito della corrispondenza con uno o più partiti o movimenti presentatisi alle elezioni (art. 14, comma 4), che deve essere soddisfatto anche per la costituzione di gruppi autonomi in corso di legislatura. Finora l'interpretazione a questa ulteriore disposizione è stata più blanda del previsto (Lupo, 2020b, p. 334).

Distinte sono poi le possibilità offerte dai due regolamenti parlamentari alla costituzione, in deroga, di gruppi sotto soglia. Alla Camera può essere autorizzata dall'Ufficio di Presidenza la costituzione di un gruppo rappresentativo di un partito o movimento organizzato nel paese che abbia conseguito determinati risultati elettorali (art. 14, comma 2, in cui tuttavia il riferimento agli esiti elettorali non è stato adeguato alle mutazioni che ha conosciuto il sistema elettorale nel corso degli anni). Possono inoltre costituirsi componenti politiche del gruppo misto, in almeno tre ipotesi (art. 14, comma 5, Reg. Cam.): l'aggregazione di almeno dieci deputati; l'aggregazione di tre deputati, purché in rappresentanza di partiti o movimenti politici esistenti al momento delle elezioni; l'aggregazione di tre deputati appartenenti a minoranze linguistiche.

Il Senato conosce la possibilità di costituzione di gruppi sotto soglia esclusivamente per i senatori appartenenti alle minoranze linguistiche, purché in numero non inferiore a cinque

ed eletti in Regioni a Statuto speciale che tutelino le minoranze (art. 14, comma 5, Reg. Sen.).

I riferimenti ai risultati elettorali contenuti nei regolamenti rendono palese il legame diretto tra la formazione dei gruppi parlamentari e il sistema elettorale (Gianniti e Lupo, 2020), tanto da fare presumere che le ipotesi di ulteriore modifica della legislazione elettorale vigente possano condizionare o ritardare gli adeguamenti regolamentari alla riduzione numerica di deputati e senatori.

Nella ipotesi di una riduzione in misura proporzionale del numero minimo previsto in via ordinaria per la costituzione dei gruppi occorrerà coordinare, in particolare alla Camera, anche la disciplina dei gruppi in deroga e delle componenti del gruppo misto²⁹. «Con l'abbassamento – anche solo in percentuale, commisurata alla riduzione complessiva del numero dei parlamentari – sussiste tuttavia il rischio che siano autorizzati gruppi o componenti pulviscolari, dal momento che già oggi [...] alcune componenti del gruppo misto possono essere costituite purché formate da almeno tre deputati» (Tucciarelli, 2020, p. 179).

La disciplina dei gruppi contrappone fundamentalmente due esigenze: evitare un frazionamento reiterato o connesso a fenomeni di trasformismo (o transfughismo) in corso di legislatura; evitare la determinazione di soglie troppo elevate che indurrebbero a costituire, di risulta, un gruppo misto assai consistente e incapace di dare evidenza adeguata alle varie componenti politiche.

L'innalzamento della soglia percentuale per la formazione dei gruppi produrrebbe quindi un'estensione a dismisura del gruppo misto, con rilevanti problemi di gestione sia organizzativa sia politica.

Non può infatti sfuggire la natura che, almeno in origine, contraddistingueva il gruppo misto, quale baluardo, residuale e ultimo, oltre che «nucleo duro» (Gusmai, 2020, p. 41) del libero mandato parlamentare a fronte del ruolo del partito.

29 Con l'occasione potrebbe essere adeguato al sistema elettorale vigente l'obsoleto art. 14, comma 2, Reg. Cam. in base a cui può essere autorizzata la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi. L'art. 14 Reg. Sen. prevede da fine 2017 una più rigorosa disciplina che non consente la costituzione di gruppi in deroga e richiede una più stretta corrispondenza tra gruppo parlamentare e movimento o partito politico con cui il senatore eletto si è presentato alle elezioni.

E d'altronde è noto come da tempo i regolamenti siano rifuggiti da una visione atomistica delle attività parlamentari per attribuire poteri predominanti ai gruppi parlamentari sia a fini programmatori sia a fini deliberativi.

Il collegamento fra legge elettorale e norme sui gruppi parlamentari non può essere eluso, tanto che si è ritenuto che non potrebbe essere considerato ragionevole che un partito o una coalizione, superata la soglia di sbarramento (evidentemente in un sistema elettorale a impostazione proporzionale) non si possa organizzare in un gruppo parlamentare per partecipare pienamente ai lavori delle Camere, trovando soglie interne per la costituzione di un gruppo non corrispondenti a quelle elettorali (Conti, 2020, p. 56). Tuttavia, neppure tale collegamento può legittimare soluzioni del tutto incompatibili con il buon funzionamento delle Camere.

È peraltro da condividere l'opportunità di un aggiornamento (che non è di carattere meramente aritmetico) del rapporto tra singoli parlamentari e gruppo di appartenenza, alla luce del riconoscimento del ruolo dei primi quali poteri dello Stato, effettuato dalla Corte costituzionale con le note ordinanze nn. 17/2019 e 60/2020 su conflitti di attribuzione. Tale ruolo dovrebbe a maggior ragione trovare espresse garanzie regolamentari, nell'ipotesi in cui il numero dei gruppi dovesse ridursi per inerzia, in mancanza di modifiche dei regolamenti (Gianniti e Lupo, 2020). Ne risulterebbe, per converso, un innalzamento in termini percentuali della soglia per costituire un gruppo.

9. Le modifiche regolamentari relative al funzionamento delle Camere

Gli adattamenti di carattere organizzativo sono destinati a produrre effetti indotti sul funzionamento delle Camere: organizzazione e attività non sono certo variabili indipendenti. Peraltro, la riduzione numerica dei parlamentari incide direttamente anche su alcuni profili dell'attività, che possono – e in alcuni casi dovrebbero – essere oggetto di ulteriori modifiche dei regolamenti.

Un primo, presumibile effetto interessa la durata complessiva dei lavori parlamentari.

Alla riduzione del numero dei parlamentari dovrebbe dunque conseguire, sebbene in

un'ottica meramente contabilistica, una contrazione del numero complessivo degli interventi e dei tempi. Senz'altro ciò si rivelerà un elemento rilevante nei procedimenti dedicati alla conversione dei decreti-legge, cui – in specie alla Camera – non viene normalmente applicato il contingentamento dei tempi di esame. Si dovrebbe quindi conseguire un marginale effetto anti-ostruzionistico.

Si può poi assumere che il tempo prestabilito, in sede applicativa, dal contingentamento ordinario dei tempi per l'esame dei progetti di legge sia calibrato sul numero dei parlamentari, oltre che su ulteriori fattori (quali, ad esempio, il rilievo e l'ampiezza del progetto, l'intensità del conflitto politico). Ne dovrebbe scaturire, quindi, una parziale riduzione anche dei tempi dati dal contingentamento.

Sono poi numerose le disposizioni regolamentari in cui sono richiamate cifre concernenti durata e termini delle singole procedure.

I due regolamenti sono infatti costellati da una miriade di disposizioni in cui sono indicati i tempi di esame e quelli dei singoli interventi ma anche i termini per la conclusione o l'avvio di determinate attività. Tuttavia, le varie disposizioni sono dettate da esigenze volta a volta tra loro diverse, quali ad esempio la razionalità del procedimento, le garanzie per il singolo parlamentare o la certezza dei tempi di discussione. Un'attenta ricognizione delle diverse caratteristiche delle disposizioni regolamentari consentirà di valutare, caso per caso, la necessità ovvero l'opportunità di adattamenti» (Tucciarelli, 2020, pp. 180-181).

Alcuni esempi tratti dai regolamenti possono essere in grado di chiarire la diversità di procedure e finalità.

Così, è previsto un termine di diciotto mesi entro cui la Giunta delle elezioni deve riferire in Assemblea sulla regolarità delle operazioni elettorali, sui titoli di ammissione dei deputati e sulle cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza previste dalla legge, formulando le relative proposte di convalida, annullamento o decadenza (art. 17, comma 1, Reg. Cam.); la Giunta per le autorizzazioni deve riferire alla Assemblea, nel termine tassativo di trenta giorni dalla trasmissione fatta dal Presidente della Camera, sui provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare riguardanti deputati (art. 18, comma 1, Reg. Cam.); la durata di ciascun intervento, salvo i termini più brevi previsti dal Regolamento, non può eccedere i trenta minuti alla Camera (art. 39, comma 1, Reg. Cam.) o i dieci minuti al Senato (art. 89, comma 2, Reg. Sen.); il termine normale per l'espressione del parere da parte delle Commissioni in sede consultiva

sui progetti di legge ordinaria è di otto giorni alla Camera (art. 73, comma 2, Reg. Cam.) e di quindici giorni al Senato (art. 39, comma 1, Reg. Sen.); gli emendamenti in Assemblea debbono essere presentati entro il giorno precedente la seduta in cui avrà inizio la discussione degli articoli (art. 86, comma 1, Reg. Cam. Non può sfuggire che l'attuale organizzazione dei tempi e dei termini delle varie sottofasi di cui si compone ciascun procedimento è calibrata (o dovrebbe: talvolta è il risultato di fattori diversi quali le tradizioni storiche di alcuni istituti parlamentari) sull'attuale consistenza numerica. Eventuali modifiche dovranno tenere conto della sostenibilità delle nuove scansioni temporali laddove ciascun parlamentare sarà chiamato a svolgere nel complesso un insieme più gravoso di attività (Tucciarelli, 2020, p. 181).

Ma insieme non si può dimenticare neppure che, come si è accennato, a una ridotta consistenza numerica dei parlamentari corrisponderà, *rebus sic stantibus*, una contrazione dei tempi complessivi per ciascun procedimento. Le variabili sono molteplici e troppo numerose per potere vaticinare se a tempi ridotti per ciascun procedimento farà eco un incremento dell'efficienza complessiva del Parlamento (più procedimenti conclusi) oppure se si affermerà una continuità di segno inerziale a confronto con l'ormai abituale *modus operandi*, in relazione all'aggravio di compiti per i singoli componenti.

Gli adattamenti regolamentari non possono tuttavia essere ispirati solo da criteri meccanicistici, volti a convertire i numeri dei regolamenti in cifre aritmeticamente compatibili con la composizione ridotta. Dovrebbero essere ispirati anche da un ulteriore filo conduttore: l'insieme delle funzioni delle Camere non ha subito una riduzione, anzi alcune di esse sono destinate a crescere (ad esempio, la funzione di controllo).

Analogamente, molteplici disposizioni stabiliscono *quorum* determinati sia per dare impulso ad alcune attività sia per deliberare.

In particolare, è spesso stabilito un determinato numero in cifra fissa di deputati o di senatori per dare impulso a determinate attività (*quorum* funzionale)³⁰. Tra i molti esempi nella moltitudine di disposizioni vigenti, si può citare la disposizione relativa alla proposta di discutere in Assemblea materie non inserite all'ordine del giorno, che deve essere avanzata, tra gli altri, da almeno trenta deputati oppure otto senatori (art. 27, comma 2, Reg. Cam. e art. 56, comma 4, Reg. Sen.) oppure ancora la disposizione relativa alla presentazione in Assemblea, da parte (anche) di venti deputati oppure di dieci senatori, di

³⁰ Sul punto Curreri (2019, p. 13) osserva che l'adeguamento dei regolamenti parlamentari non si può limitare solamente a una contrazione in misura proporzionale: sussisterebbero questioni di natura qualitativa.

una questione pregiudiziale riferita a disegni di legge di conversione di decreti-legge (art. 96-*bis*, comma 4, Reg. Cam. e art. 78, comma 3, Reg. Sen.).

Non sono poche, inoltre, le disposizioni contenute nei regolamenti in cui è prevista l'attivazione di fasi procedurali su impulso di un determinato numero di deputati o senatori, espresso da una frazione.

Alcune di quelle frazioni riproducono, come si è già accennato, disposizioni di rango costituzionale. Altre invece sono espressione dell'autonomia regolamentare delle Camere. Ad esempio, le Commissioni permanenti della Camera sono tenute a trasmettere al Comitato per la legislazione i progetti di legge, per l'espressione del parere, solo se ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti (art. 16-*bis*, comma 4, Reg. Cam.); per le deliberazioni delle Commissioni in sede diversa da quella legislativa è sufficiente, alla Camera, la presenza di un quarto dei loro componenti (art. 46, comma 1, Reg. Cam.), mentre al Senato, con previsione parzialmente diversa circa le sedi di esame, è sufficiente la presenza di un terzo dei componenti (art. 30, comma 3, Reg. Sen.). In linea generale, l'utilizzo di frazioni non impone adattamenti dei regolamenti» (Tucciarelli, 2020, p. 181).

Occorrerà, caso per caso, verificare se all'immutato rapporto frazionario corrispondano numeri così ridotti (*quorum* di parlamentari per l'attivazione di particolari procedure)³¹ tali da ricondurre, in particolare al Senato, talune attività all'impulso (e poi anche alla deliberazione) di pochissime unità di parlamentari.

Al contrario, la disciplina delle segnalazioni, da parte dei gruppi, degli emendamenti da porre comunque in votazione potrebbe assicurare la votazione di un numero assai ridotto di emendamenti, articoli aggiuntivi e subemendamenti (tale numero non può essere non inferiore in media, per ciascun articolo, ad un decimo del numero dei componenti del Gruppo stesso, in base all'art. 85-*bis*, comma 1, Reg. Cam.).

«Le distinte finalità originarie delle disposizioni regolamentari (es. tutela della maggioranza o dell'opposizione, economia procedurale) producono, come è ovvio, conseguenze diverse a seguito della riduzione del numero dei parlamentari» (Tucciarelli,

31 Come si è detto, vi rientrano ipotesi di diretta derivazione costituzionale (ad esempio, l'art. 72, terzo comma, Cost.: un quinto dei componenti della Commissione può richiedere la remissione in sede referente del progetto di legge già assegnato in sede deliberante). Si consideri, quale esempio dell'autonoma disciplina regolamentare, l'art. 144, comma 5-*ter*, Reg. Sen. in cui un quinto dei componenti (in ipotesi, quindi, due o tre) della Commissione Politiche dell'Unione Europea può chiedere che l'Assemblea sia investita della violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo europeo.

2020, p. 182). Diversa può essere quindi l'esigenza di adattamenti regolamentari, secondo la diversa tipologia delle disposizioni (per cui si veda Conti, 2020, pp. 67-68).

Entrano spesso in risonanza anche le disposizioni organizzative, su cui ci siamo soffermati, sui requisiti numerici per la costituzione dei gruppi. In numerosi casi, infatti, i regolamenti prevedono che l'impulso possa provenire da un gruppo, tramite il proprio presidente, ovvero da un numero di deputati o senatori, in taluni casi inferiore e in altri corrispondente alla consistenza del gruppo. Come pure, talune attività possono essere svolte da uno o più gruppi solamente qualora rappresentino un determinato numero di parlamentari (cfr. ad es. art. 18, comma 2-*bis*, Reg. Cam.). Tra queste è da richiamare la possibilità, per trenta deputati o per gruppi di pari consistenza numerica, di presentare subemendamenti a emendamenti presentati dalla Commissione o dal Governo fino al momento in cui è iniziata la discussione dell'articolo di riferimento (art. 86, comma 5, Reg. Cam.). È auspicabile, almeno in una prospettiva di continuità, che, in occasione della riduzione del numero complessivo dei parlamentari, i regolamenti accompagnino la eventuale riduzione della soglia per la costituzione di un gruppo con la riduzione del numero, già previsto, dei deputati o senatori che possono esercitare un potere già riconosciuto in favore del gruppo.

Un ulteriore tema è costituito dai *quorum* nelle deliberazioni che, secondo una puntuale ricostruzione (Conti, 2020, pp. 70 ss.), potrebbero raggiungere, al Senato, le sole cinque unità per la deliberazione legislativa in Commissione o su affari su cui essa non debba riferire in Assemblea e le tre unità per le sedi diverse. L'art. 30 Reg. Sen. prevede per le sedi diverse che il numero legale sia pari a un terzo dei componenti della Commissione.

Né può essere trascurato il necessario adeguamento dei quorum richiesti dai regolamenti, in numeri assoluti, per la verifica del numero legale o la richiesta di votazioni qualificate (Conti, 2020, pp. 77-78).

Taluni quorum particolarmente elevati (es. i due terzi dei votanti richiesti per la trattazione di affari non all'ordine del giorno o, alla Camera, i tre quarti dei componenti dei gruppi per la deliberazione di programma e calendario dei lavori) sono in genere volti a coinvolgere le opposizioni. La loro tenuta è sottoposta a verifica nel caso in cui, come nell'attuale fase politica, le forze di opposizione raggiungano una consistenza che non consente loro di incidere sul quorum.

Sui quorum non si può dimenticare che risulterà ridotto, anche solo in proporzione, il numero dei parlamentari detentori di un'utilità marginale per il raggiungimento della maggioranza: cresce quindi il valore marginale del singolo parlamentare. È stato ipotizzato (Conti, 2020, pp. 79-80) che, piuttosto che rendere più agevole il procedimento decisionale, la riforma potrebbe rendere il Parlamento ostaggio di pochissimi parlamentari, capaci di un potere di condizionamento delle politiche pubbliche scollegato dalla loro effettiva forza elettorale. È un effetto indotto e automatico della riduzione voluta dal legislatore costituzionale. Ci si può interrogare se siano auspicabili correttivi normativi (legge elettorale e regolamenti parlamentari), nei limiti consentiti dalla Costituzione (art. 64), oppure se si tratti di questione rimessa alla capacità selettiva e di indirizzo dei partiti e dei gruppi.

Una valutazione prognostica su più ampia scala è richiesta dall'impatto della riduzione numerica dei parlamentari sulla legislazione. Primarie esigenze di qualità della normazione, da tempo avvertite, sconsigliano di affidare a organi collegiali decentrati a ranghi particolarmente ridotti funzioni deliberanti, tanto più a seguito della riforma costituzionale (è in realtà la scelta preferenziale adottata dalla riforma del regolamento del Senato del 2017). Per quanto possano essere efficaci le linee di indirizzo generale dei partiti e gruppi parlamentari, oltre che del Governo che dà l'assenso al procedimento, le deliberazioni legislative in sede decentrata favoriscono maggiormente interventi microsettoriali, provvedimentali o derogatori rispetto alla normazione di carattere generale, che rischierebbero di moltiplicare patologie della legislazione cui spesso non si sottrae nemmeno la deliberazione delle Assemblee, nonostante la maggiore collegialità e la pubblicità rafforzata delle rispettive attività.

10. L'inerzia riformatrice

Un altro elemento di riflessione può essere tratto proprio dalle diverse modalità per porre in essere una riforma regolamentare di vasta portata. Una parte non indifferente di una riforma in termini non esclusivamente adattativi può conseguire, in realtà, dalla semplice

inerzia (un'inerzia riformatrice, così, Tucciarelli, 2020, p. 183). Non poche disposizioni regolamentari sono in grado di produrre effetti radicalmente diversi rispetto a oggi, qualora non siano modificate a seguito della riduzione del numero dei parlamentari. Innanzitutto, va considerata sotto questo punto di vista proprio la disciplina dei gruppi parlamentari, rispetto alla quale gli inconvenienti di una eccessiva frammentazione, più volte denunciata dai commentatori nel corso degli anni³², potrebbe ricevere una decisa (secondo alcuni: eccessiva) correzione nel mantenimento delle attuali soglie (per lo meno delle soglie di venti deputati e dieci senatori per la costituzione ordinaria dei gruppi³³).

Similmente, la consistenza numerica minima richiesta dai regolamenti parlamentari per l'attivazione di talune fasi procedurali sarebbe accresciuta in termini percentuali relativi, con effetti, almeno in parte, antiostruzionistici oppure destinati ad arginare parzialmente l'incrementato valore marginale dei singoli parlamentari.

Non solo, tra gli effetti indiretti della riduzione del numero dei parlamentari non possono essere ignorati quelli destinati a investire sulla risorsa per definizione meno fungibile di tutte, il tempo, essenziale per un Parlamento e una democrazia capaci di operare scelte tempestive (oltre che efficaci) (Violante, 2019). Come si è indicato, se dovessero rimanere immutati i tempi a disposizione di ciascun parlamentare per la discussione, si produrrebbe un ridimensionamento dei tempi complessivi. Un effetto del genere interesserebbe soprattutto le discussioni (quale l'esame dei disegni di legge di conversione alla Camera) nelle quali non è normalmente applicato il contingentamento dei tempi.

Da questa prospettiva, la revisione costituzionale finirebbe con il risolversi in una maggiore garanzia di tempestiva conclusione dell'esame, alla Camera, della decretazione d'urgenza. Analogamente, al Senato meriterà riscontrare se, con una minore consistenza complessiva di senatori, il termine temporale di 30 giorni per la conclusione della discussione dei disegni di legge di conversione possa risultare maggiormente capiente rispetto ai tempi effettivi di discussione.

32 V. ad es. Bartolucci, 2018.

33 A ben vedere, si potrebbe dubitare dell'efficacia dei regolamenti parlamentari di incidere, con la previsione di soglie più alte, sui mutevoli assetti delle forze politiche e, per riflesso, dei gruppi parlamentari all'interno delle Camere. Peraltro, sul punto Santini (2020, p. 117) ritiene che, eventualmente, in mancanza di una modifica dei regolamenti parlamentari diretta ad abbassare il quorum per la formazione di gruppi autonomi (attualmente pari, come regola generale, a dieci senatori e venti deputati), alcune forze politiche di medie dimensioni, in ragione dell'impossibilità di costituire un gruppo da sole, potrebbero essere indotte ad aggregarsi in Parlamento prima e, poi, anche al di fuori di esso.

In modo affine, saranno più contenuti i tempi complessivi da dedicare alle votazioni per appello nominale o per schede.

11. Quale percorso per le modifiche dei regolamenti?

La modifica dei regolamenti a seguito della riduzione del numero dei parlamentari costituisce ormai un dato ineludibile, a seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale. È auspicabile che il Parlamento proceda tempestivamente in tale direzione privilegiando una visione di sistema, tanto più in assenza di disposizioni transitorie di rango costituzionale.

Le possibilità di un aggiornamento, non solo aritmetico, dei regolamenti, tra l'altro in concomitanza con il cinquantenario dei regolamenti parlamentari del 1971, dovrebbe consentire di abbandonare il metodo degli adattamenti sperimentali praticati in anni recenti o delle sostanziali inerzie regolamentari.

L'estensione delle modifiche, su cui mi sono soffermato, potrà variare in misura sensibile.

Finora sembra prevalente un orientamento inteso a circoscrivere le modifiche agli interventi strettamente conseguenti alla riduzione numerica dei componenti delle Camere³⁴, dopo che, nel corso degli ultimi anni, il moto inerziale ha condotto a non emendare i regolamenti o, al massimo, a introdurre prassi di carattere sperimentale, non consolidate nei regolamenti. L'inerzia dei regolamenti parlamentari a fronte di modifiche che traggono origine da disposizioni di rango costituzionale o da vincoli sovranazionali costituirebbe un elemento di forte continuità.

La sostanziale inerzia dei regolamenti parlamentari trova conferma nella inattuazione dell'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1/2012, che rinvia ai regolamenti

³⁴ Si veda, alla Camera, l'orientamento prevalente emerso in seno al Comitato ristretto istituito in seno alla Giunta per il regolamento (cfr. riunione della Giunta del 10 marzo 2021); al Senato, dove sono stati nominati due relatori per il prosieguo della discussione nella sede plenaria della Giunta, cfr. i contenuti mirati all'adeguamento numerico della proposta di modifica del regolamento presentata dal sen. Calderoli (XVIII leg., doc. II, n. 6) e quelli a più ampio spettro della proposta di modifica del regolamento presentata dal sen. Zanda (XVIII, doc. II, n. 7). Nel testo base adottato dalla Giunta per il regolamento del Senato il 18 gennaio 2022 risultano preponderanti gli interventi di mero adeguamento aritmetico.

parlamentari la disciplina relativa all'esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica da parte delle Camere, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Ma ancor prima ha costituito un precedente simile l'inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali³⁵.

Sempre e solo in via sperimentale sono stati convenuti adeguamenti (pochi) del procedimento legislativo a seguito della riforma del Titolo V del 2001 e della diversa distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, attraverso due pareri delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato (16 e 23 ottobre 2001). Le competenze delle Commissioni permanenti non sono state oggetto di modifiche.

E ancora, all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e delle disposizioni ivi contenute sul ruolo riconosciuto ai Parlamenti nazionali nelle procedure legislative europee (in particolare: il controllo di sussidiarietà delle iniziative legislative della Commissione) sono state, alla Camera, privilegiate soluzioni in via sperimentale in luogo di stabili modifiche regolamentari.

Si tratta, oggi, di un'occasione che può consentire di recuperare una maggiore forza e stabilità dei regolamenti parlamentari, con una loro espressa modifica e integrazione. Il percorso attuativo non potrà che avvenire in modo coordinato tra Camera e Senato. D'altra parte, un solco è già stato segnato dalle più recenti modifiche del regolamento del Senato, che, almeno in alcune parti, hanno segnato un avvicinamento al regolamento della Camera.

Né sarebbe da trascurare l'esigenza che l'approvazione delle modifiche abbia luogo con un congruo anticipo rispetto al prevedibile termine della legislatura, sì da assicurare un velo di ignoranza circa il prevedibile impatto delle nuove disposizioni rispetto agli effettivi rapporti di forza e da evitare contingenti tattiche opportunistiche. Una intervento, quale che sia, di tale portata deve privilegiare una visione di più lungo termine e agevolare, ultimi solo in ordine temporale, tempestivi adeguamenti di carattere amministrativo.

Un obiettivo del genere trova un ostacolo ingombrante nei tempi, che si annunciano non brevi, per eventuali modifiche della legge elettorale, elemento a sua volta condizionante

³⁵ In argomento, con tesi contrapposte, v. Lippolis (2006) e Lupo (2007).

sotto molti aspetti le modifiche regolamentari.

Bibliografia

- Bartolucci L. (2018). I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione, *Osservatorio sulle fonti*, 2: 1 Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-analizzando-la-xvii-legislatura-elementi-per-un-bilancio-fasc-2-2018/1270-i-gruppi-parlamentari-nella-xvii-legislatura-cause-e-conseguenze-della-loro-moltiplicazione/file> (17/03/2022).
- Bientinesi F. (2020). La riduzione del numero dei parlamentari e la composizione delle delegazioni presso le assemblee parlamentari internazionali, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 375 Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=15046> (14/09/2020).
- Biondi F. (2019). Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019. *Nomos. Le attualità del diritto*, 3: 1 Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/02/Biondi-3-2019-Note-ver.pdf> (17/03/2022).
- Camera dei deputati, Giunta per il regolamento (2020). *Resoconto della seduta di mercoledì 4 marzo 2020*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2020/03/04/leg.18.bol0337.data20200304.com15.pdf> (17/03/2022).
- Caravita di Toritto B. (2019). Audizione del Professor Beniamino Caravita di Toritto, Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università «La Sapienza» di Roma. In Camera dei deputati, Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico, Indagine conoscitiva, Seduta di mercoledì 3 aprile 2019*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01_riduzione/2019/04/03/leg.18.stencomm.data20190403.U1.com01.indag.c01_riduzione.0006.pdf (17/03/2022).

- Carrozza P. (2019). È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Speciale (maggio): 81. DOI: 10.17394/93042.
- Ciaurro L. (2019). La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica. *Rassegna Parlamentare*, 61, 1: 95.
- Clementi F. (2019). Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more». *Osservatorio sulle fonti*, 2: 1. Testo disponibile all'indirizzo web <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-la-legislatura-del-cambiamento-alla-ricerca-dello-scettro-2-2019/1428-sulla-proposta-costituzionale-di-riduzione-del-numero-dei-parlamentari-non-sempre-less-is-more/file> (17/03/2022).
- Conti G.L. (2020). *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*. Pisa: Pisa University Press.
- Curreri S. (2019). Audizione del Professor Salvatore Curreri, professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi « Kore » di Enna in Camera dei deputati. In Camera dei deputati, Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico, Indagine conoscitiva, Seduta di martedì 26 marzo 2019*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01_riduzione/2019/03/26/leg.18.stencomm.data20190326.U1.com01.indag.c01_riduzione.0003.pdf (17/03/2022).
- Curreri S. (2020). Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze. *laCostituzione.info*, 6 febbraio. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/02/06/gli-effetti-della-riduzione-dei-parlamentari-del-fare-riforme-senza-badare-alle-conseguenze/> (06/02/2020).
- Curreri S. (2020). Brevi considerazioni sugli effetti costituzionali, elettorali e regolamentari della riduzione del numero dei parlamentari, *Federalismi*, 29. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=44305&dpath=document&dfile=21102020191955.pdf> (17/03/2022).
- Di Cesare R. (2020). L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 384. Testo

disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=15050> (14/09/2020).

Ehrhard T., Rozenberg O. (2018). *La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée? Une évaluation ex-ante*. LIEPP Working Paper, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP, Sciences Po). Testo disponibile all'indirizzo web: <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02186814/document> (17/03/2022).

Fabrizzi F., Piccirilli G. (2022). Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. *Federalismi.it*, 29. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44302> (05/02/2022).

Ferri G. (2019). Audizione del professor Giampietro Ferri, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Verona. In Camera dei deputati, Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico, Indagine conoscitiva, Seduta di mercoledì 20 marzo 2019*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01_riduzione/2019/03/20/leg.18.stencomm.data20190320.U1.com01.indag.c01_riduzione.0001.pdf (17/03/2022).

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.

Gori L. (2020). Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari. In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.

Gusmai A. (2021). Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1: 22. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/02-Gusmai-FQC-1-21.pdf> (03/01/2021).

Lippolis V. (2006). Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. *Federalismi.it*, 25, 1.61, Testo disponibile all'indirizzo web: <https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=6604&dpath=document&dfile=19122>

006142812.pdf (20/12/2006).

Lupo N. (2006). A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni. *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 giugno. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/1057.pdf (17/03/2022).

Lupo N. (2007). Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Rassegna Parlamentare*, 2: 357.

Lupo N. (2019). Una riforma giusta con la motivazione sbagliata, *Rivista Il Mulino on line*, 14 ottobre. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.rivistailmulino.it/a/una-riforma-giusta-con-la-motivazione-sbagliata> (14/10/2019).

Lupo N. (2020). Dopo la riduzione dei parlamentari e nel mezzo della pandemia, una “finestra di opportunità” per il rinnovamento del parlamentarismo in Italia? *Osservatorio sulle fonti*, 3: 1145. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/materiali-e-schede/n-3-2020/1596-dopo-la-riduzione-dei-parlamentari-e-nel-mezzo-della-pandemia-una-finestra-d-opportunita-per-il-rinnovamento-del-parlamentarismo-in-italia/file> (17/03/2022).

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-FQC-3-20.pdf> (14/09/2020).

Lupo N. (2022). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti, *Federalismi*, 1. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=619&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE_12012022193812%2Epdf (17/03/2022).

Natalizia G. (2019). Audizione del professor Daniele Porena, Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Perugia, e del dottor Gabriele Natalizia, Ricercatore di scienza politica presso l'Università di Roma «La Sapienza». In Camera dei deputati, Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico, Indagine conoscitiva, Seduta di giovedì 28 marzo 2019*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://documenti.cam>

era.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01_riduzione/2019/03/28/leg.18.stencomm.data20190328.U1.com01.indag.c01_riduzione.0005.pdf (17/03/2022).

Onida V. (2019). Audizione del professor Valerio Onida, Presidente emerito della Corte costituzionale, e del professor Giampiero Di Plinio, Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Chieti e Pescara. In Camera dei deputati, Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico, Indagine conoscitiva, Seduta di giovedì 21 marzo 2019*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01_riduzione/2019/03/21/leg.18.stencomm.data20190321.U1.com01.indag.c01_riduzione.0002.pdf (17/03/2022).

Santini G. (2020). Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost. In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.

Tarli Barbieri G. (2020). La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo). In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.

Tucciarelli C. (2020). Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari. *Osservatorio sulle fonti*, 1: 167. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/fascicoli/1-2020/1505-il-significato-dei-numeri-riduzione-del-numero-di-deputati-e-senatori-e-regolamenti-parlamentari> (17/03/2022).

Violante L. (2019). Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli. *Federalismi.it*, n. speciale 3: 241. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=38442&dpath=document&dfile=15042019014947.pdf> (15/04/2019).