

## L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari

*Costanza Masciotta*

*Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze*

### Riassunto

Nel presente contributo si cercherà di individuare le conseguenze della riforma costituzionale sulla riduzione dei parlamentari, approfondendo la questione dell'impatto della riforma sui regolamenti parlamentari, e, in particolare, sulle procedure parlamentari ivi disciplinate, ponendo particolare attenzione ad alcune variabili fondamentali che interessano la stessa forma di governo, quali il sistema elettorale e le ulteriori proposte di revisione costituzionale attualmente all'esame dal Parlamento.

*Parole chiave:* Riforme costituzionali, parlamentari, procedure parlamentari, procedura legislativa

**Abstract.** *The Constitutional Reform Impact on Parliamentary Procedures*

In this article we try to identify the consequences of the constitutional reform on the reduction of Parliamentarians, deepening into the subject matter of the reform's impact on parliamentary regulations, and, in particular, on the parliamentary procedures governed therein, paying particular attention to some fundamental variables affecting the same form of government, such as the electoral system and the further proposals for constitutional revision currently being examined by the Parliament.

*Keywords:* constitutional reform, parliamentary regulations, parliamentary procedures, legislative procedure

DOI: 10.32049/RTSA.2022.1.04

### 1. Introduzione

La legge di revisione costituzionale n. 1/2020 «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» rappresenta l'ulteriore tentativo di porre mano alla Costituzione dopo il fallimento del referendum costituzionale del 2016.

Tale legge risente della precedente stagione di riforme costituzionali, poiché prevede una revisione circoscritta agli artt. 56, 57, 59 Cost. al fine di ridurre il numero dei parlamentari per un taglio complessivo del 36,5% dell'attuale composizione: i macro-progetti di riforma (cd. "riforme palingenetiche", Caretti, 2013; Cerrina Ferroni, 2020) hanno lasciato spazio ad una modifica puntuale del testo costituzionale (Clementi, 2019; Cerri, 2018).

La riforma costituzionale prevede la riduzione del numero dei deputati da 630 a 400, i deputati eletti nella circoscrizione estero passano da 12 a 8 e si prevede la riduzione del

numero di senatori da 315 a 200, con riduzione del numero dei senatori eletti nella circoscrizione estero da 6 a 4; il numero minimo di senatori per ciascuna regione è ridotto da 7 a 3 e si riferisce anche alle Province autonome. Il testo recepisce, inoltre, l'interpretazione dell'art. 59 Cost. offerta dalla dottrina (D'Orazio, 1985; Scaffardi, 2018), stabilendo che il numero complessivo di senatori a vita di nomina presidenziale non possa in ogni caso essere superiore a cinque.

La riduzione del numero dei parlamentari non rappresenta un *apax* nell'ambito della revisione della Costituzione italiana (Clementi, 2019): si pensi ai lavori della Commissione Bozzi della IX legislatura, alla proposta della Commissione D'Alema della XIII legislatura e alla proposta Quagliariello-D'Alema, prospettata come alternativa alla riforma Renzi-Boschi che prevedeva proprio la riduzione a 400 deputati e 200 senatori (Fusaro, 2015; Pombeni, 2016).

Le disposizioni relative alla riduzione del numero dei parlamentari, avendo superato la tornata referendaria del 20 e 21 settembre 2020, si applicheranno a partire dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale e comunque decorsi almeno sessanta giorni dalla entrata in vigore della legge medesima.

Lo scopo fondamentale dei redattori della riforma è quello di ridurre i costi della politica (Di Plinio, 2019), obiettivo che in dottrina è stato ritenuto inidoneo a giustificare una drastica riforma dell'assetto istituzionale italiano (Lupo, 2019; Luciani, 2020; Curreri, 2020; Poggi, 2020; Violini, 2020; Clementi, 2019; Caravita di Toritto, 2019), nonché garantire una maggiore funzionalità delle Camere (criticamente Tarli Barbieri, 2020; Luciani, 2020; Pertici, 2020; Poggi, 2020; Violini, 2020; Tucciarelli, 2020).

Ciò che appare indubitabile è che la "resa" della riforma costituzionale dipenderà da una serie di elementi, tra i quali l'abbassamento della soglia per esercitare l'elettorato attivo per il Senato, il sistema elettorale e l'eventuale riforma dei regolamenti parlamentari. Alla luce di tale considerazione emerge ciò che manca del tutto nel testo della legge costituzionale: la previsione di una clausola di salvaguardia per le ipotesi di mancato adeguamento del sistema elettorale e dei regolamenti parlamentari.

Nel presente contributo si cercherà di inquadrare le diverse posizioni espresse dalla

dottrina in ordine alla riforma costituzionale, per poi soffermarsi in modo puntuale sulle ripercussioni della riforma sui regolamenti parlamentari e, in particolare, sulle procedure parlamentari ivi disciplinate, ponendo particolare riguardo ad alcune variabili fondamentali incidenti sulla stessa forma di governo, quali il sistema elettorale e le ulteriori proposte di revisione costituzionale attualmente all'esame delle Camere (sul punto Biondi, 2019; Lupo, 2020a).

L'obiettivo perseguito consta nell'individuare, dal punto di vista procedimentale, il metodo per un'eventuale futura riforma dei regolamenti parlamentari e, dal punto di vista sostanziale, delimitare l'impatto della riforma su alcune procedure parlamentari quali il procedimento legislativo e le procedure attinenti alle funzioni di indirizzo e controllo sull'operato del Governo, cercando di individuare le soluzioni preferibili alla luce della *deminutio* di rappresentatività conseguente alla riforma, senza tralasciare le conseguenze di un eventuale mancato adeguamento dei regolamenti medesimi.

## **2. La riduzione del numero dei parlamentari secondo le diverse posizioni dottrinarie**

La riforma costituzionale è stata da taluni valutata positivamente, poiché consentirebbe un risparmio nelle spese di funzionamento delle Camere, una maggior funzionalità delle assemblee rappresentative (*contra* Biondi, 2019; Rossi, 2019), una selezione del personale politico parlamentare (Fusaro, 2020) e garantirebbe prestigio e autorevolezza ai due rami del Parlamento, rafforzandone il ruolo (Cerrina Ferroni, 2019).

Altra parte della dottrina ha, invece, osservato che nella rappresentazione del teologico-politico la diminuzione numerica dei parlamentari trova una valida giustificazione, ma quella concezione contrasta con l'ideale democratico della rappresentanza come somiglianza del popolo, perché il popolo scompare sostituito dal rappresentante e realisticamente, non è detto che i pochi siano i migliori: «quindi, la riduzione non garantisce neppure una rappresentanza aristocratica». Molto dipende dalle modalità della scelta e da chi provvederà ad effettuarla, dalle modalità di selezione delle candidature, «da chi selezionerà, dalla qualità dei cooptanti, insomma da fatti, accadimenti che non si possono

predire» (per un'ampia disamina sul rapporto tra numero e qualità dei rappresentanti a partire dal discorso elitista fino all'attualità cfr. Buffoni, 2020).

Anche il metodo della riforma puntuale, circoscritta è stato oggetto di ampio dibattito, essendo stato da taluni condiviso (Cerrina Ferroni, 2019) e da altri, invece, considerato eccessivamente frammentato, «dando luogo a una pluralità di interventi che ben avrebbe potuto essere ricondotta ad unità, senza nulla perdere in punto di omogeneità» (Tarli Barbieri, 2020).

Come è stato evidenziato, il metodo della riforma sottende la riaffermazione della centralità del Parlamento nel procedimento di revisione costituzionale: «il vero tema di fondo è il tentativo di rivitalizzazione della rappresentanza politica generale, il quale, in questo ambito, si declina nella riaffermazione della centralità delle procedure parlamentari» (Cardone, 2019).

Sono attualmente al vaglio delle Camere una serie ulteriore di proposte puntuali di revisione costituzionale, quali la proposta di revisione degli artt. 57 e 83 Cost. in ordine alla “base regionale” per l'elezione del Senato e al numero di delegati regionali per l'elezione del Capo dello Stato (sulle eventuali ulteriori modifiche costituzionali necessarie cfr. Castelli, 2020), mentre, come noto, è stata pubblicata la legge costituzionale n. 1 del 2021, di modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica.

Diversi profili problematici discendono da ciò che la riforma non prevede: si pensi proprio alla mancata previsione nel testo della stessa legge costituzionale di una disposizione volta a ridurre il numero dei delegati regionali nel procedimento di elezione del Presidente della Repubblica. La riduzione dei parlamentari laddove non dovesse essere approvata la riduzione del numero dei delegati regionali determinerebbe un notevole potenziamento della compagine regionale (Tarli Barbieri, 2020) che passerebbe a rappresentare il 9,57% del consesso elettorale in luogo dell'attuale 5,7% (Cerrina Ferroni, 2019). La proposta di modifica dell'art. 83 Cost. (A.C. 2238) prevede una riduzione da 3 a 2 delegati regionali, salvo la Valle d'Aosta, ed il mantenimento della rappresentanza della minoranza regionale, con conseguente sovra-rappresentazione della minoranza medesima.

Del pari, con la riduzione del numero dei parlamentari aumenta anche il peso dei senatori

a vita nominati dal Presidente della Repubblica che passerebbero dall'attuale 1,58% dei senatori elettivi al 2,5% (Casamassima, 2020; Tucciarelli, 2020).

Ulteriori critiche sono state mosse in punto di coerenza tra la *ratio* della riforma e l'oggetto della stessa, considerando che nella contingente crisi politica e sfiducia verso le istituzioni la riduzione del numero dei parlamentari difficilmente può rispondere all'esigenza di riavvicinare rappresentati e rappresentanti (Tarli Barbieri, 2020; Luciani, 2019).

In tale prospettiva la riduzione del numero dei parlamentari sarebbe un «feticcio che nasconde la questione della divinità»: non è un problema di costi della politica o di funzionalità del Parlamento, «il problema sono i partiti politici e il tipo di rappresentanza che la legislazione elettorale può instaurare nell'attuale sistema democratico italiano che si caratterizza per la estrema mobilità dell'elettorato» (Conti, 2020). Secondo tale orientamento la riforma costituzionale ridurrebbe la questione della crisi della rappresentanza politica a una mera attività aritmetica senza considerare le sue origini più profonde, ossia la constatazione che i partiti politici come tradizionalmente intesi non esistono più e che l'elettorato si esprime con estrema mobilità.

Numerose critiche alla riforma riguardano proprio il principio di rappresentatività, aumentando la distanza tra elettori ed eletti (Violini, 2020; Algostino, 2019), poiché ciascun deputato rappresenterebbe circa 150 mila abitanti ed ogni senatore circa 300 mila (per un'analisi comparata sul rapporto numerico fra parlamentari e popolazione cfr. Volpi, 2020).

Si dubita, infine, che la riforma da sola possa rendere il bicameralismo meno conflittuale e il procedimento legislativo più celere (Tarli Barbieri, 2020; L. Violini, 2020), considerato che non si è intervenuti sulle funzioni delle Camere e sul bicameralismo paritario (Cerrina Ferroni, 2020).

### **3. L'interazione tra la riduzione del numero dei parlamentari ed il sistema elettorale**

Nel valutare il rendimento della riforma costituzionale occorre considerare una variabile

fondamentale: il sistema elettorale, capace di incidere in ogni suo elemento (i.e. dall'elettorato attivo al finanziamento dei partiti, dalla formula elettorale alle soglie di sbarramento, all'ampiezza delle circoscrizioni) sulla forma di governo (Lanchester, 1981; Lijphart, 2014; Tarli Barbieri, 2018; Delledonne, 2019).

Riducendo il numero dei parlamentari si ha un aumento del rapporto tra numero di elettori ed eletti e, quindi, un rilevante allontanamento dei rappresentanti dalla base elettorale territoriale senza alcun contrappeso in favore delle autonomie territoriali (Carrozza, 2020), con l'ulteriore pericolo di rafforzare le direzioni centrali dei partiti (Tucciarelli, 2020).

Ne discende una *deminutio* del livello di rappresentatività dell'organo: «più nello specifico, sul versante dell'elettorato attivo diminuirebbe la capacità dei singoli elettori di influire sull'esito dell'elezione (c.d. "efficienza elettiva *ex ante*"); mentre su quello dell'elettorato passivo, i vari candidati per essere eletti avrebbero bisogno di più consenso. Il che è quanto dire che aumenterebbe il costo di ciascun seggio in termini di voti» (Trucco, 2019).

A risultare menomata sarebbe, altresì, la rappresentanza territoriale (Curreri, 2020): al Senato la riduzione porterà ben undici Regioni ad eleggere non più di sei Senatori e alla Camera, sulla base delle circoscrizioni previste dalla vigente legge elettorale, nove eleggeranno non più di dieci deputati (sugli effetti disrappresentativi per l'elezione del Senato cfr. Chessa, 2019).

Inoltre, si assisterà ad un innalzamento della soglia di sbarramento implicita, ossia della soglia di voti richiesta per accedere alla rappresentanza (Tarli Barbieri, 2020; Tucciarelli, 2020; Clementi, 2019; De Minico, 2020), poiché diminuendo i seggi in palio aumenteranno i voti necessari per conquistarli, e ne conseguirà un incremento della selettività della legge elettorale, soprattutto al Senato per la ripartizione su base regionale, con conseguenze maggiori per i partiti di piccole e medie dimensioni non coalizzati che rischiano di essere esclusi o sottorappresentati in Parlamento.

La legge costituzionale, inoltre, non prevede una disposizione transitoria in ordine al sistema elettorale, tanto che si è parlato di un «evidente e grave limite tecnico» della legge medesima (Tarli Barbieri, 2020).

La riforma incide, inoltre, sulla definizione dei collegi elettorali e proprio su tale aspetto è intervenuta la legge 27 maggio 2019, n. 51, recante *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari* (Gori, 2019), la quale determina il rapporto frazionario (3/8) fra totale dei seggi in palio e numero di collegi uninominali da individuare.

L'art. 3 di tale legge prevede, inoltre, una delega al Governo per la rideterminazione dei collegi uninominali e plurinominali necessaria alla luce della riduzione dei parlamentari e il decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177, ha provveduto a rideterminare i collegi elettorali alla luce della nuova composizione delle Camere, dando attuazione alla suddetta delega. L'esito di questa rideterminazione è rappresentato dalle Tabelle allegate al decreto legislativo n. 177/2020 che individuano per Camera e Senato i collegi uninominali e plurinominali. Il decreto legislativo n. 177/2020 ha recepito i pareri resi il 10 dicembre 2020 dalle Commissioni competenti dei due rami del Parlamento. Entrambi i pareri erano positivi, recavano una identica osservazione e il parere della 1a Commissione del Senato conteneva anche una raccomandazione. L'osservazione comune a entrambi i pareri ha riguardato l'opportunità di rideterminare i collegi plurinominali per la Camera della Circoscrizione Lazio-01, per rendere più omogenei i territori interessati sul piano socio-economico e infrastrutturale, privilegiando tali elementi rispetto alla consistenza numerica delle popolazioni interessate. La raccomandazione contenuta nel solo parere della 1a Commissione del Senato era invece rivolta a una più attenta valutazione in ordine all'accesso alla rappresentanza dei cittadini della minoranza linguistica slovena.

L'attuale sistema elettorale previsto dalla legge n. 165/2017 (cd. *Rosatellum-bis*) (sul quale cfr. Costanzo, Ruggeri e Trucco, 2018; Lupo, 2017; Scagliarini e Trucco, 2018; Trucco, 2019) pone problemi di coordinamento con la riduzione del numero dei parlamentari: nell'attuale assetto tale diminuzione porta ad una riduzione dei collegi uninominali e all'estensione dei collegi medesimi, già piuttosto ampi, con conseguente rischio di pregiudicare il rapporto tra elettori e eletti. Inoltre, il differente peso demografico dei collegi pone questioni di compatibilità rispetto al principio di eguaglianza del voto ex art. 48 Cost., alla luce della diversa capacità rappresentativa degli elettori nei vari collegi (Tarli Barbieri, 2020). La legge n. 51/2019 prevede che la popolazione di ciascun collegio

uninomiale si possa discostare dalla media dei collegi di una stessa circoscrizione di non oltre il 20%: una quota che in collegi molto vasti assume contorni significativi.

Nella circoscrizione estero, inoltre, il combinato della riduzione con la perdurante suddivisione in quattro diverse ripartizioni rafforzerebbe il carattere maggioritario del sistema, limitando ulteriormente la rappresentatività degli eletti, già oggi piuttosto limitata (Luciani, 2020; Cerrina Ferroni, 2020; Clementi, 2019; Masciotta, 2020).

La riforma avrà conseguenze anche sulla legislazione di contorno, si pensi al numero di firme richieste per la presentazione delle liste elettorali che risulterebbe di fatto ridotto dinanzi a collegi più ampi.

Pressoché contestualmente alla declaratoria di inammissibilità del quesito referendario avente ad oggetto le leggi elettorali di Camera e Senato (cfr. sentenza n. 10/2020 della Corte costituzionale), è intervenuta una proposta di legge, attualmente al vaglio della Commissione Affari costituzionali della Camera (A.C. 2329), che prevede una modifica del sistema elettorale per i due rami del Parlamento in senso proporzionale. Si stabilisce, infatti, la soppressione dei collegi uninominali: tutti i parlamentari verrebbero eletti in collegi plurinominali e si esclude la possibilità per le liste di unirsi in coalizioni. Anche in questo caso si prevede una delega al Governo da esercitare entro 60 giorni dalla entrata in vigore della legge per la rideterminazione dei collegi plurinominali.

Sono, inoltre, modificate le soglie di sbarramento, aumentando la soglia attuale del livello nazionale dal 3% al 5% e riducendo, invece, la soglia regionale prevista per il Senato dal 20% al 15%. Sono, però, previste soglie speciali per le minoranze linguistiche e un “diritto di tribuna” alle liste che non raggiungano le soglie di sbarramento, ma ottengano alla Camera almeno tre quozienti in almeno due Regioni e al Senato almeno un quoziente nella circoscrizione regionale.

Vengono, inoltre, mantenute le liste bloccate, come già nella legge n. 165/2017, e non sono previste modalità di selezione dei candidati all'interno dei partiti secondo il principio democratico, con conseguente pericolo di rafforzare le direzioni centrali dei partiti (Tarli Barbieri, 2020).

In una prospettiva di sistema *de iure condendo* la riduzione del numero dei parlamentari e il conseguente innalzamento delle soglie implicite di sbarramento causato dall'aumento dei



quozienti elettorali potrebbero indurre a ritenere opportuna quale forma di compensazione l'introduzione di una legge elettorale proporzionale che valorizzi le liste minori mediante calcoli su base nazionale, non circoscrizionale, e valorizzazione dei resti.

#### **4. Osservazioni generali sulle ripercussioni della riforma costituzionale rispetto ai regolamenti parlamentari**

La riforma costituzionale è destinata ad incidere su un altro profilo fondamentale: i regolamenti parlamentari e, quindi, l'organizzazione e il funzionamento delle due Camere (Clementi, 2019; Conti, 2020; Gianniti e Lupo, 2020; Lupo, 2020b).

Con il presente contributo si cercherà di individuare preliminarmente l'impatto generale della riforma rispetto all'assetto regolamentare, per poi approfondire con maggior analiticità le sue ricadute sulle procedure parlamentari, in particolare sulla funzione legislativa, di indirizzo e controllo e su altre procedure parlamentari di rilievo (sull'opportunità di un ripensamento dell'organizzazione e dei procedimenti parlamentari a seguito della riduzione del numero dei parlamentari e della emergenza sanitaria cfr. Lupo, 2020b).

Tra gli obiettivi che hanno guidato i redattori della riforma costituzionale, come anticipato, vi è il miglioramento della funzionalità del Parlamento, ma per rafforzare l'efficienza delle Camere non è sufficiente la mera riduzione quantitativa dei suoi membri, occorrono anche una razionale organizzazione delle procedure parlamentari e un idoneo substrato politico.

I regolamenti parlamentari, come noto, collegano l'attivazione di determinati istituti, nonché la stessa composizione degli organi interni delle Camere a dei *quorum* o a numeri fissi, pertanto, la riduzione del numero dei parlamentari senza porre mano ai regolamenti evidentemente determinerà un aumento della quota di deputati e senatori necessaria per l'attivazione di tali istituti (Cerrina Ferroni, 2020; per un'analisi dei *quorum* relativi a minoranze parlamentari previsti dalla Costituzione cfr. Ciaurro, 2020).

Per valutare l'impatto della riforma costituzionale rispetto ai regolamenti occorre, inoltre, considerare la fondamentale variabile del sistema elettorale: in effetti, l'innalzamento della

soglia implicita di sbarramento nell'attuale sistema elettorale potrebbe portare le Camere a modifiche regolamentari più favorevoli alla rappresentatività di tutti i gruppi parlamentari, anche i più piccoli, anziché al principio di rigorosa proporzionalità.

Le Giunte per il regolamento alla Camera e al Senato hanno ormai dedicato diverse sedute alla questione regolamentare.

Nella seduta del 3 ottobre 2019 della Giunta per il regolamento il Presidente della Camera ha evidenziato la necessità di dare avvio ad un'analisi dell'impatto della riforma costituzionale sul regolamento della Camera, con particolare riguardo ai *quorum* indicati con numeri fissi, alla consistenza numerica richiesta per la composizione dei gruppi parlamentari, alla composizione degli organi interni, al numero delle Commissioni permanenti e delle Giunte e alla composizione di Commissioni bicamerali. Nella seduta del 4 marzo 2020 la Giunta per il regolamento della Camera ha ipotizzato la creazione di un comitato ristretto, presieduto dal Presidente della Camera, con rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari e chiamato alla necessaria attività istruttoria. Nella successiva seduta del 15 ottobre 2020 il Presidente della Camera ha fornito indicazioni di metodo e di contenuto circa i profili fondamentali da affrontare in sede di revisione regolamentare: si ribadisce che spetterà ad un comitato ristretto, presieduto dal Presidente della Camera e composto da componenti della Giunta per il regolamento in rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari la relativa attività istruttoria. Anche dal punto di vista dei contenuti della futura revisione il Presidente ha ribadito alcune linee di indirizzo fondamentali, già emerse nelle precedenti sedute, quali il ripensamento dei *quorum* espressi in termini assoluti, le soglie previste per la costituzione dei gruppi parlamentari, la composizione di organi interni alla Camera (i.e. Ufficio di Presidenza, Giunte e Comitato per la legislazione), eventuali accorpamenti tra Commissioni permanenti e Giunte. Nel corso dei mesi diverse proposte di revisione sono state presentate, talune caratterizzate da un approccio limitato ad una riduzione aritmetica di soglie numeriche<sup>1</sup>, altre da una più ampia revisione delle procedure parlamentari e della struttura interna della Camera<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Tra le quali cfr. la proposta a firma del deputato Baldelli e la proposta del deputato Crippa. Quest'ultima è una proposta minimale, vicina all'iniziativa Baldelli, che si limita quasi esclusivamente all'adeguamento dei *quorum* per l'attivazione di procedure, oltre all'accorpamento tra Commissioni permanenti e prevede alcuni elementi per disincentivare la mobilità parlamentare (i.e. la decadenza dall'incarico in seno all'Ufficio di Presidenza per Vicepresidenti e Segretari di assemblea che cambiassero gruppo di loro iniziativa).

<sup>2</sup> Nelle more della pubblicazione del presente contributo sono state, infatti, presentate alla Camera alcune proposte di modifica regolamentare, per una sintesi delle quali cfr. Fabrizio e Piccirilli, 2022. Tra le iniziative organiche di

Nella seduta del 23 settembre 2020 della Giunta per il regolamento al Senato il Presidente ha sottolineato la necessità, alla luce della futura nuova composizione, «che la Giunta provveda da subito ad esaminare le necessarie linee di intervento per adeguare il proprio regolamento alla nuova consistenza numerica». Il Presidente, inoltre, sulla scia dell'*iter* procedimentale seguito alla Camera, ha proposto di nominare un comitato ristretto formato da un rappresentante per ciascun Gruppo parlamentare, scelto tra senatori il più possibile esperti nella materia regolamentare, anche esterni alla Giunta, con il compito di svolgere attività di carattere istruttorio e consultivo per la riforma regolamentare. Nella discussione la proposta presidenziale non è stata pienamente condivisa: alcuni senatori hanno ritenuto preferibile una composizione del comitato che si rifaccia alla proficua esperienza della scorsa legislatura, caratterizzata da una rappresentanza della maggioranza e dell'opposizione, previa designazione fra i componenti della Giunta per il regolamento. Dubbi sono stati espressi anche in ordine alla attribuzione della Presidenza del comitato al Presidente del Senato, per il rischio di pregiudicare il clima di informalità e libertà nel confronto politico da garantire al suo interno. Al termine della seduta si è optato per l'istituzione di un comitato ristretto, composto da membri della Giunta, per l'esame in via informale delle modifiche e delle questioni regolamentari, composto da tre esponenti di maggioranza e tre di opposizione. Nel dibattito non sono però emerse le linee guida fondamentali per la successiva attività istruttoria del comitato.

La seduta del 18 novembre 2020 è stata dedicata alle regole procedurali dell'attività istruttoria, in particolare, il Presidente ha dato atto che tutti i componenti di maggioranza hanno richiesto, in luogo del comitato ristretto, di «avviare al più presto in seduta plenaria il lavoro sui criteri e i contenuti della riforma regolamentare resa necessaria dalla revisione costituzionale», pertanto, il Presidente ha sottolineato l'opportunità di adottare una decisione tempestiva in ordine alle modalità di prosecuzione dell'esame delle modifiche al regolamento, al fine di assicurare la piena funzionalità del Senato in tempo utile per l'inizio della prossima legislatura. In tal sede si è discusso dell'opportunità di designare due relatori

---

modifica del regolamento della Camera rileva quella presentata dal Partito democratico che ha proposto un testo più innovativo sia rispetto alla proposta Baldelli sia rispetto alle iniziative di Calderoli e Zanda al Senato. Tale proposta prevede, *ex multis*, una riduzione dei *quorum* non lineare, ma diversificata per attività, la creazione anche alla Camera dello *status* di deputato non iscritto ad alcun gruppo, l'inserimento di un voto a data certa per un provvedimento indicato dal Governo per ciascun mese di lavori e viene ampiamente rivista la disciplina di esame della questione di fiducia.

per l'esame delle modifiche al regolamento e della necessità o meno che la Giunta si concentri, nell'immediato, sull'esame delle questioni strettamente connesse alla revisione costituzionale, escludendo la valutazione di ulteriori profili non attinenti alla riduzione del numero dei parlamentari, onde evitare complicazioni metodologiche e rallentamenti nel processo di approvazione di misure di adeguamento regolamentare. Dal punto di vista contenutistico, è emersa, inoltre, l'esigenza di ovviare alla prassi parlamentare di un "monocameralismo parallelo" tale per cui l'esame nel merito dei singoli provvedimenti tende a concentrarsi in una sola Camera, con conseguente compressione dei lavori parlamentari. Dal punto di vista metodologico da più parti il comitato ristretto è stato ritenuto inadeguato a garantire la rappresentanza di tutte le forze politiche e la necessaria speditezza dei lavori. In tal sede si è, quindi, optato per il superamento del comitato ristretto e per l'esame in sede plenaria della Giunta delle modifiche al regolamento rese necessarie dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, affidando i lavori istruttori a due relatori, uno di maggioranza ed uno di opposizione, che il Presidente si è riservato di designare in un momento successivo.

Nella seduta della Giunta per il regolamento del Senato del 2 dicembre 2020, il Presidente del Senato ha comunicato di aver nominato i senn. Calderoli (Lega) e Perilli (M5S) come relatori per le modifiche regolamentari i quali hanno assunto l'impegno di presentare una proposta complessiva, «in tempi estremamente rapidi», ipotizzando una conclusione del lavoro – tenendo conto anche dell'attività parallela sulla rideterminazione dei collegi elettorali – entro il mese di gennaio 2021. Il Senatore Calderoli ha, quindi, comunicato alla Presidenza il 21 gennaio 2021 una proposta di modifica del regolamento (Doc. II, n. 6, XVIII leg.), che, in realtà, prevede un adeguamento minimo delle disposizioni regolamentari. La proposta prevede la modifica di una serie di disposizioni in relazione all'accesso a molteplici strumenti procedurali, alla costituzione dei Gruppi parlamentari, la cui soglia minima di componenti è portata a sette senatori e alla formazione delle Commissioni permanenti. Le modifiche prospettate sono tutte sostitutive di soglie numeriche e *quorum*, secondo una riduzione del 30-40%, che riflette la riduzione dei numeri assoluti dei componenti dell'aula. Inoltre, vengono aumentati in modo corrispondente i limiti all'accesso a determinati istituti procedurali per il singolo senatore, come ad esempio

il numero di interpellanze e mozioni con procedimento abbreviato che ciascun senatore può sottoscrivere in un anno. Si ipotizza, infine, la riorganizzazione delle Commissioni permanenti, prevedendo alcuni accorpamenti anche molto significativi, come Affari esteri e difesa, Economia e Finanze. Si tratta, tuttavia, di una proposta che prevede la riduzione aritmetica dei *quorum* attuali e non sembra ispirata ad un approccio strutturale e complessivo, idoneo a ridefinire l'equilibrio tra funzionalità, proporzionalità e rappresentatività<sup>3</sup>. Dal punto di vista procedimentale nel corso della seduta del 3 novembre 2021, su proposta del relatore Calderoli, il Presidente nominava un nuovo comitato ristretto, composto dai senatori Augussori (Lega), De Petris (Misto-LeU), Faraone (IV), Malan (FdI), Parrini (PD), Perilli (M5S), Schifani (FI) e Unterberger (Autonomie), oltre ai relatori Calderoli e Santangelo.

Come risulta dal resoconto sommario della seduta del 21 dicembre 2021 della Giunta per il regolamento del Senato i relatori hanno illustrato lo schema di modifiche regolamentari predisposto dal Comitato ristretto. Tale schema è caratterizzato dall'applicazione di un criterio proporzionale rispetto alla riduzione di circa un terzo dei componenti del Senato, salvo qualche eccezione quale ad esempio la soglia minima di componenti per la costituzione di un Gruppo parlamentare fissata a sette senatori. Si segnala, inoltre, la ridefinizione del numero e delle competenze delle Commissioni permanenti con riduzione a dieci delle attuali quattordici Commissioni, al dichiarato fine di evitare collegi eccessivamente ridotti, con proposta di accorpamento delle Commissioni Affari esteri e Difesa, delle Commissioni Lavori pubblici e Ambiente, delle Commissioni Industria e Agricoltura, nonché delle Commissioni Lavoro e Sanità. Con riguardo al Gruppo rappresentativo delle minoranze linguistiche è prevista la riduzione del numero minimo di

---

<sup>3</sup> Nelle more della pubblicazione del presente contributo sono intervenute alcune proposte di revisione del regolamento del Senato (i.e. iniziativa più ampia di modifica presentata dal sen. Zanda, non limitata all'adeguamento quantitativo delle soglie numeriche; proposta del gruppo PD, a prima firma del sen. Parrini che per ampi aspetti richiama il contenuto della analoga proposta presentata alla Camera dallo stesso gruppo; proposta del sen. Santangelo che differisce ampiamente da quella Calderoli, non limitandosi ad un mero adeguamento aritmetico), per una ricostruzione delle quali cfr. Fabrizio e Piccirilli, 2022. A titolo esemplificativo cfr. la recente proposta dei senn. Perilli e altri (A.S., Doc. II, n. 11, XVIII leg.) che, oltre a elementi presenti anche in altre iniziative (i.e. abbassamento di *quorum*, accorpamenti tra commissioni permanenti) si segnala per alcuni elementi volti al disincentivo del trasformismo politico, attraverso penalizzazioni di natura economica per il Senatore che decida di cambiare Gruppo parlamentare e per il Gruppo parlamentare di destinazione. Inoltre, si segnalano alcuni elementi di rilievo nella razionalizzazione del procedimento legislativo, come l'individuazione quali oggetti prioritari per la programmazione dei lavori dei progetti di legge già approvati dalla Camera dei deputati, la previsione del requisito di omogeneità degli emendamenti rispetto all'articolo al quale sono riferiti e una disciplina generalizzata sulla segnalazione degli emendamenti.

senatori richiesto per la costituzione del Gruppo da cinque a quattro componenti, mentre non si è modificato il numero di componenti del Consiglio di Presidenza e degli Uffici di Presidenza delle Commissioni, poiché si ritiene che la mole di lavoro di tali organi non sia alleviata dalla riduzione del numero dei senatori.

Sono previste una serie di misure volte a far fronte al transfughismo parlamentare e l'introduzione della categoria dei senatori "non iscritti", ovvero senatori che si dimettono dal Gruppo di appartenenza o sono espulsi, senza aderire successivamente ad altro Gruppo. Tra le misure volte a disincentivare i fenomeni di mobilità parlamentare si propone la modifica all'articolo 16 in base alla quale, in caso di adesione ad un Gruppo da parte di senatori non iscritti o provenienti da Gruppi diversi, non è prevista alcuna rimodulazione nell'importo del contributo spettante al Gruppo stesso. Del pari, il componente della Giunta per il regolamento e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari che cessa di far parte del Gruppo al quale apparteneva al momento della nomina decade dall'incarico.

È stata, altresì, introdotta una specifica disciplina per la costituzione delle componenti politiche all'interno del Gruppo misto ed estesa a tutti i componenti del Consiglio di Presidenza la previsione della decadenza in caso di passaggio ad altro Gruppo. Sono, inoltre, previste alcune limitate misure non strettamente consequenziali alla riduzione del numero dei senatori, quali la soppressione del comma 6 dell'articolo 78 del Regolamento, per consentire all'Aula, in caso di esame di decreti-legge, di esaminare il testo con le modifiche proposte dalla Commissione in sede referente, senza dover nuovamente votare in assemblea tutti gli emendamenti già accolti. Inoltre, si prevede che i pareri della Commissione bilancio vengano richiesti, per l'esame in sede referente, con riguardo ai soli testi approvati, o la riduzione da tre a due minuti per le dichiarazioni di voto in dissenso; infine, in materia di verifica dei poteri, viene introdotto un termine di sessanta giorni per l'esame e la decisione da parte dell'Aula sulle proposte della Giunta per le elezioni e delle immunità parlamentari. Al termine della seduta si è proposto di integrare il testo all'esame della Giunta con le proposte di modifica emerse nel corso della medesima riunione. Nella seduta del 18 gennaio 2022 il Presidente ha dato atto del generale consenso riscontrato sulla proposta di adottare, quale testo base, lo schema proposto dal Comitato ristretto, con le modifiche successivamente apportate dai Relatori. La discussione e la presentazione di eventuali

emendamenti sono stati, invece, rinviati successivamente all'elezione del Presidente della Repubblica. Al termine della seduta il Presidente del Senato ha, quindi, preso atto del generale consenso circa l'adozione dello schema predisposto dai Relatori e pubblicato in allegato al Resoconto della seduta, quale testo base per l'esame della Giunta. Alla luce del testo pubblicato, però, l'approccio sembra essere stato minimale, prevalentemente aritmetico: non si interviene, ad esempio, sulla composizione della Giunta per il regolamento, sui tempi esigui e sulle asimmetrie procedurali previsti per lo svolgimento di interrogazioni e interpellanze, né sulla disciplina della questione di fiducia; non si riducono neppure le asimmetrie esistenti nei regolamenti delle due Camere per l'espletamento di procedure quali l'elezione di organi collegiali, la procedura di esame degli atti normativi dell'Unione europea e del Governo concernenti il diritto unionale, il numero legale in Commissione e la sua verifica, l'approvazione del programma e del calendario dei lavori.

Occorre, inoltre, osservare che la scelta di un comitato ristretto, successivamente superata alla Camera, pone considerevoli problemi di pubblicità: non è possibile avere le risultanze dei lavori all'interno del comitato finché questi non siano condivisi nella Giunta plenaria e fin tanto che non siano pubblicati i resoconti delle relative sedute.

Inoltre, le Giunte di Camera e Senato non hanno previsto termini certi per la conclusione dei lavori, profilo che rischia di pregiudicare il buon esito della revisione regolamentare, mentre è auspicabile che al termine della legislatura sia disponibile un testo di riforma da sottoporre al voto della assemblea, per evitare disfunzionalità in un Parlamento a ranghi ridotti.

Dal punto di vista contenutistico in altra sede (Masciotta, 2020) si è prospettata una tassonomia delle modifiche regolamentari necessarie alla luce della riforma costituzionale, distinguendo a seconda della "qualità" dell'intervento fra attività "apparentemente" manutentiva, di apparente adeguamento aritmetico, interventi che richiedono una rimodulazione profonda del trinomio funzionalità-rappresentatività-proporzionalità e modifiche di ampio raggio non direttamente conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, ma opportune per il superamento delle perduranti asimmetrie tra le due Camere (distingue tra una dimensione statica e una dinamica Curreri, 2020; evidenzia l'ampiezza delle soluzioni disponibili a Costituzione vigente per la revisione dei

regolamenti parlamentari Lupo, 2020a).

In ordine alle tre categorie di intervento individuate basterà ricordare che tra le modifiche solo “apparentemente minimali”, ossia interventi di apparente adeguamento aritmetico di norme che prevedono numeri assoluti o frazioni, rientrano quelle disposizioni che prevedono numeri fissi per la composizione di articolazioni interne alle Camere: si pensi alle norme sui Segretari provvisori di Presidenza, sugli Uffici di Presidenza, sulle Giunte di entrambe le Camere, sul Comitato per la legislazione alla Camera e sulla composizione degli Uffici di Presidenza delle Commissioni permanenti. La riduzione del numero dei parlamentari è destinata ad incidere sulla composizione di tali organi e nel procedere alla conseguente riduzione occorrerà decidere se optare per il criterio di stretta proporzionalità, con conseguente possibile estromissione di alcune forze politiche di minoranza, o, al contrario, il criterio di maggior rappresentatività che assicurerebbe la presenza di tutti i gruppi di minoranza, ma sovra-rappresentandoli rispetto alla loro effettiva consistenza numerica (sul punto cfr. De Minico, 2020). Ne discende che la riduzione del numero dei componenti di tali organi è un’operazione solo apparentemente minimale, poiché non si risolve in una mera riduzione aritmetica, ma dovrà tener conto della *ratio* di ciascuna disposizione regolamentare, delle istanze di funzionalità dell’organo, delle esigenze di rappresentatività soprattutto dei gruppi di minoranza, dovendo le Camere scegliere se optare per un criterio di stretta proporzionalità o maggior rappresentatività. Nella seconda categoria rientrano quegli interventi “qualitativi” per i quali occorre ripensare a fondo il bilanciamento tra funzionalità-stretta proporzionalità-rappresentatività, tra i quali si possono ricordare quelli concernenti le disposizioni che prescrivono un numero minimo di deputati o senatori per la costituzione dei gruppi parlamentari. Attualmente i regolamenti parlamentari prevedono il numero rispettivamente di 20 deputati e 10 senatori per la creazione di gruppi, pari al 3,1% dei membri complessivi di ciascuna Camera, mentre la riduzione del numero dei parlamentari a regolamenti invariati porterebbe a innalzare la soglia al 5% in entrambi i rami del Parlamento. Dalla disciplina dei gruppi dipenderanno “a cascata” non soltanto la programmazione dei lavori parlamentari (i.e. programma e calendario), ma anche le dinamiche del procedimento legislativo e di gran parte delle procedure parlamentari. Per non pregiudicare i gruppi di minoranza la revisione regolamentare dovrebbe ridurre il



numero minimo necessario alla loro costituzione, ma al contempo tenendo ben presente che un'eccessiva diminuzione rischia di aggravare la frammentazione politica. Al contempo la revisione regolamentare dovrà tener conto anche delle dinamiche del sistema elettorale che allo stato attuale dovrebbero portare ad un innalzamento della soglia implicita di sbarramento, con conseguente probabile riduzione del numero complessivo dei gruppi parlamentari, pertanto, un abbassamento del numero minimo per la loro costituzione sarebbe necessario onde evitare un'"esplosione" del gruppo misto e una minor partecipazione delle minoranze nelle attività parlamentari. Infine, una terza categoria di modifiche attiene ad interventi di ampio raggio, non strettamente dipendenti dalla riduzione del numero dei parlamentari, ma opportune in un'ottica di economia e organicità della revisione regolamentare, quali l'integrazione della Commissione sulle questioni regionali con rappresentanti di Regioni e enti locali e la disciplina dell'esercizio della funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica (sul punto cfr. Lupo, 2020a). La mancata integrazione della Commissione sulle questioni regionali ha lasciato al debole sistema delle Conferenze Stato-autonomie e alla Corte costituzionale la realizzazione concreta del fondamentale principio di leale collaborazione. Del pari, sul fronte del controllo della finanza pubblica il mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari ha lasciato ampi margini di discrezionalità al Governo rispetto ai tempi e ai contenuti della legge di bilancio.

Rientrano in tale categoria anche gli interventi volti a ridurre le asimmetrie tra le due Camere (Lupo, 2017 e 2020a), ad esempio modificando i presupposti per la costituzione dei gruppi parlamentari, ad oggi diversi nei due rami del Parlamento, o intervenendo sulla disciplina delle componenti politiche del gruppo misto e delle componenti politiche autorizzate prevista alla Camera e sulla mancata previsione al Senato dei gruppi in deroga (con l'eccezione del gruppo rappresentativo delle minoranze linguistiche). Per ovviare alla eccessiva mobilità dei senatori, con la riforma del regolamento del Senato del 2017 è stato, inoltre, introdotto il divieto di istituire nuovi gruppi in corso di legislatura, salvo che costituiscano il risultato dell'unione di gruppi già costituiti o della rottura di coalizioni composte da partiti che si siano presentati con il proprio simbolo alle elezioni (sul punto Tarli Barbieri, 2019) e sono state, altresì, previste misure "sanzionatorie" in caso di mutamento di gruppo del singolo senatore (cfr. Piccirilli, 2017; Lupo, 2018). In sede di

revisione regolamentare si potrebbero recepire le novità introdotte al Senato nel 2017 anche nel regolamento della Camera, o quantomeno prevedere un requisito politico-elettorale per i gruppi che alla Camera si formino in corso di legislatura, per scongiurare un'eccessiva frammentazione politica e un allontanamento degli eletti dalla base elettorale.

Se queste sono alcune generali ripercussioni che la riduzione del numero dei parlamentari può avere sulla organizzazione interna alle due Camere, più ampia disamina deve in questa sede essere dedicata all'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari di maggior rilievo, quali il procedimento legislativo, le funzioni di indirizzo e controllo e ulteriori procedure fondamentali nella "vita" della istituzione parlamentare.

## **5. Considerazioni generali sulle ricadute della riforma costituzionale rispetto alle procedure parlamentari**

L'esigenza di porre mano alla disciplina dei regolamenti nelle more della approvazione della legge costituzionale emergeva fin dal documento dei capigruppo di maggioranza del 7 ottobre 2019, là dove si faceva riferimento all'opportunità di «armonizzare il funzionamento delle due Camere» e di «intervenire anche sulla disciplina del procedimento legislativo allo scopo di dare certezza di tempi alle iniziative del Governo e più in generale ai procedimenti parlamentari, coniugando la celerità dell'esame parlamentare con i diritti delle minoranze».

L'armonizzazione del funzionamento delle Camere è un obiettivo perseguibile attraverso la riduzione delle asimmetrie segnalate, tuttora esistenti nei due rami del Parlamento, mediante un'azione sinergica di Camera e Senato fin dalla progettazione delle riforme regolamentari. Rispetto al secondo obiettivo dichiarato dalla Conferenza di rafforzare l'iniziativa del Governo nel procedimento legislativo e assicurare rapidità nei procedimenti parlamentari occorre contemperare le due variabili della celerità dei tempi e della partecipazione dei gruppi minoritari.

È, pertanto, opportuno valutare l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari rispettivamente a) sul procedimento legislativo, b) sulle funzioni di indirizzo e controllo e c) su altre procedure parlamentari di rilievo, al fine di individuare le modifiche regolamentari

più adeguate dinanzi alla nuova composizione delle Camere, con l'obiettivo di contemperare proprio le due istanze summenzionate.

Occorre, infatti, considerare che l'innalzamento della soglia implicita di sbarramento e il conseguente ridimensionamento della rappresentanza politica dovrebbero portare a valutare con attenzione l'esigenza di tutelare le attribuzioni delle minoranze in sede di riforma delle procedure parlamentari e dei relativi *quorum*. Tali considerazioni portano anche ad escludere operazioni di tipo strettamente matematico secondo il metodo dei tagli lineari, quali la riduzione dei numeri fissi secondo la percentuale del 36,5% pari alla riduzione del numero dei parlamentari, o il calcolo del rapporto fra un determinato numero fisso e il totale degli attuali componenti per poi utilizzare tale rapporto in riferimento al nuovo totale (ridotto) dei componenti delle Camere. Il deficit di rappresentanza scaturente dal combinato disposto della riforma costituzionale e del sistema elettorale dovrebbe condurre ad un ripensamento complessivo delle attuali soglie numeriche previste nei regolamenti parlamentari in chiave compensativa, mediante una valutazione puntuale degli attuali *quorum* che tenga particolarmente conto del ruolo delle minoranze, individuando numeri ridotti anche in senso più che proporzionale per l'attivazione delle procedure parlamentari.

## **6. L'impatto della riforma costituzionale sul procedimento legislativo**

Le dinamiche del sistema elettorale, come segnalato, incideranno sulla disciplina dei gruppi parlamentari: l'innalzamento della soglia implicita di sbarramento porterà con ogni probabilità ad una riduzione del numero complessivo dei gruppi parlamentari e della loro consistenza numerica e aumenterà il rischio di implementare le fila del gruppo misto quale soluzione residuale per chi non riesca a raggiungere le soglie per la costituzione di un gruppo autonomo. L'esplosione del gruppo misto, a sua volta, determinerebbe una minor partecipazione delle forze di minoranza nelle procedure parlamentari, in particolar modo nel procedimento legislativo.

Ad incidere ancor più nettamente sull'*iter legis* è la disciplina delle Commissioni parlamentari permanenti che risentirà a sua volta della riduzione dei parlamentari, vedendo

notevolmente diminuire il numero dei rispettivi componenti.

In particolare, si pensi che al Senato avremo 200 senatori, suddivisi nelle 14 Commissioni permanenti, ognuna formata dall'esiguo numero di 13 o 14 senatori. La riforma regolamentare del 2017 al Senato, come noto, ha previsto che le sedi deliberante e redigente siano la regola nel procedimento legislativo, pertanto, per approvare una legge in sede deliberante potrebbe bastare il voto favorevole di 4 senatori, con conseguente torsione del principio democratico. Peraltro, l'assegnazione di regola dei progetti di legge in sede deliberante o redigente al Senato (sulla "resa" di questa previsione cfr. Tarli Barbieri, 2019) costituisce un'asimmetria nel procedimento legislativo rispetto al regolamento della Camera cui è opportuno porre rimedio in sede di revisione regolamentare.

Alla Camera la riduzione dei componenti delle Commissioni potrebbe determinare un problema di rappresentatività: considerato che un deputato non può far parte di più di una Commissione *ex art. 19, c. 3 Reg. Cam.*, alcune forze di minoranza potrebbero non essere presenti in tutte le Commissioni, con conseguenti ripercussioni sulla questione della rappresentanza che costituisce una delle maggiori critiche mosse alla riforma costituzionale e con problemi di partecipazione dei gruppi minoritari all'istruttoria legislativa.

Tra le soluzioni esperibili *de iure condendo* in vista di una riforma regolamentare vi è il parziale accorpamento delle attuali 14 Commissioni permanenti presso ciascuna Camera (Cerrina Ferroni, 2020; Curreri, 2020): occorre, infatti, considerare che attualmente tali Commissioni hanno competenze fra loro diverse nei due rami del Parlamento, non coincidenti con quelle dei Ministeri con portafoglio, con conseguente pregiudizio anche per l'effettività della funzione di indirizzo e controllo nei confronti del Governo (Lupo, 2006).

Un accorpamento delle Commissioni permanenti con riduzione a 9 in entrambe le Camere permetterebbe il mantenimento degli attuali numeri e potrebbe favorire una maggior razionalizzazione delle competenze, sostanzialmente immutate dal 1987 alla Camera e dal 1988 al Senato<sup>4</sup>. Tale soluzione potrebbe implementare la funzionalità dell'organo parlamentare e, quindi, la sua centralità nella forma di governo e nondimeno attenuare la problematica della rappresentanza dei gruppi minori all'interno delle Commissioni. In mancanza di una rimodulazione del numero delle Commissioni, dinanzi alla riduzione dei rispettivi componenti, si dovrebbe, invece, intervenire sugli attuali

<sup>4</sup> Nel testo base il numero delle Commissioni permanenti è ridotto a 10.

*quorum* funzionali, portandoli alla maggioranza assoluta dei componenti in ogni sede delle Commissioni permanenti.

La riduzione del numero dei parlamentari e il conseguente aumento della selettività del sistema elettorale pongono, altresì, la questione di come interpretare l'art. 72, c. 3 Cost., là dove prevede che le Commissioni debbano essere «composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari». Se fosse, infatti, adottato il metodo di stretta proporzionalità i gruppi delle minoranze potrebbero non essere presenti in tutte le Commissioni, mentre il criterio di maggior rappresentatività consentirebbe alle forze minoritarie di essere rappresentate in tutte le Commissioni. In quest'ultima evenienza ne conseguirebbe una sovra-rappresentanza dei gruppi di minoranza e sarebbe inevitabile che singoli parlamentari facessero parte di più Commissioni, con conseguente aggravio del carico di lavoro e rischio concreto per il singolo, in caso di sedute contestuali, di dover scegliere a quale presenziare. D'altra parte, però, il canone della maggior rappresentatività potrebbe limitare le criticità discendenti dal combinato della riduzione dei parlamentari e del sistema elettorale, con particolare riguardo alla selettività "in entrata" e all'aumento delle distanze tra rappresentanti e rappresentati.

Dal punto di vista dei tempi procedurali si potrebbe pensare che la riduzione del numero dei parlamentari possa snellire il procedimento legislativo, ma occorre considerare anche l'aggravio del carico di lavoro dei singoli parlamentari, soprattutto laddove siano previsti termini già brevi come accade per la sessione di bilancio e per l'esame del disegno di legge europea.

Dal punto di vista del contingentamento dei tempi in un'ottica di rafforzamento del ruolo delle minoranze si potrebbe estendere in via generale la previsione del comma 7, art. 24 Reg. Cam. per l'esame dei progetti di legge di iniziativa del Governo, ossia la riserva ai gruppi di opposizione di una quota di tempo più ampia di quella riconosciuta ai gruppi di maggioranza.

Occorre, inoltre, considerare i termini già brevi previsti dai regolamenti parlamentari come quello di due mesi dall'inizio dell'esame in sede referente entro il quale devono essere presentate le relazioni delle Commissioni sui progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'aula (art. 81, c. 1 Reg. Cam. e art. 44 Reg. Sen.<sup>5</sup>): la riduzione del suddetto

<sup>5</sup> Previsione che rimane invariata nel testo base.

termine in considerazione del minor numero dei componenti delle Commissioni potrebbe pregiudicare l'attività istruttoria se si considera che ciascun membro della Commissione vedrà aumentare il proprio carico di lavoro.

Ulteriori disposizioni regolamentari prevedono termini particolarmente brevi sui quali può risultare opportuno intervenire in sede di riforma per garantire una partecipazione consapevole del singolo parlamentare nel procedimento legislativo dinanzi all'aggravio del proprio carico di lavoro: si pensi al termine, particolarmente breve, previsto *ex art. 79, c. 14 Reg. Cam.* secondo il quale la relazione di maggioranza e quelle di minoranza sono distribuite almeno ventiquattro ore prima che si apra la discussione in aula. Al fine di consentire la piena conoscenza delle relazioni si potrebbe portare detto termine almeno ai due giorni previsti nel Regolamento del Senato *ex art. 44, c. 5 Reg. Sen.*

Dinanzi alla istanza di partecipazione attiva dei singoli parlamentari, considerato l'aggravio del carico di lavoro, potrebbe risultare insufficiente anche la previsione della distribuzione degli stampati degli emendamenti almeno tre ore prima della seduta nella quale saranno discussi gli articoli cui si riferiscono *ex art. 86, c. 9 Reg. Cam.*

Di fronte a tempistiche già brevi previste negli attuali regolamenti parlamentari, difficilmente si potrebbe procedere ad una ulteriore decurtazione se non a scapito della istanza partecipativa del singolo parlamentare e dell'efficacia della singola procedura: si pensi al termine previsto per le Commissioni in sede consultiva e per il Comitato per la legislazione al fine di esprimere il parere su progetti di legge, pari a otto giorni alla Camera e quindici al Senato<sup>6</sup>, o, ancora, al termine di quindici giorni dall'inizio dell'esame in sede referente previsto alla Camera per presentare all'aula le relazioni delle Commissioni sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, o ai termini brevi previsti da entrambi i regolamenti per l'esame dei disegni di legge europea e di delegazione europea. Si pensi, ancora, al Senato alla durata massima degli interventi in una discussione che non può superare i dieci minuti, o ai termini molto brevi per la discussione sugli emendamenti (art. 100, c. 9 Reg. Sen.<sup>7</sup>) e al termine di tre minuti per oratore di ciascun gruppo per discutere della proposta di chiusura anticipata della discussione generale *ex art. 99, c. 3 Reg. Sen.*<sup>8</sup>. Si pensi anche alla facoltà di illustrare la questione pregiudiziale o sospensiva per non più di

<sup>6</sup> Termine che resta invariato nel testo base.

<sup>7</sup> Tale previsione non è modificata nel testo base.

<sup>8</sup> Anche tale termine resta invariato nel testo base.

dieci minuti riconosciuta a uno solo dei proponenti e alla facoltà di intervenire sulla questione, riconosciuta a un deputato per ogni gruppo per non più di cinque minuti, *ex art.* 40, c. 3 Reg. Cam., termine che al Senato è di dieci minuti *ex art.* 93, c. 4 Reg. Sen.<sup>9</sup>, o al termine di massimo venti minuti per ciascun intervento dei relatori per la maggioranza e di quelli di minoranza nella discussione generale *ex art.* 83, c.1 Reg. Cam.

Le esigenze di celerità e snellimento delle procedure, da un lato, e di partecipazione consapevole dei singoli parlamentari dall'altro sono inversamente proporzionali e spingono verso due direzioni opposte: riducendo il numero dei parlamentari dovrebbe diminuire il tempo necessario per lo svolgimento di singole attività, ma l'aggravio del carico di lavoro per il singolo parlamentare può portare, invece, a un aumento complessivo dei tempi.

In sede di revisione regolamentare la considerazione di tali spinte inversamente proporzionali potrebbe, quindi, portare ad una limitata riduzione dei tempi, cosicché le istanze di celerità perseguite con la riforma costituzionale potrebbero tradursi in una mera utopia, soprattutto se si considera che un ruolo fondamentale nell'ambito dei tempi e della programmazione dei lavori è affidato alla volontà dei gruppi attraverso la Conferenza dei capigruppo. Il fattore temporale è attualmente suddiviso per gruppi, pertanto, la mera riduzione del numero dei parlamentari non garantirebbe una riduzione della durata della procedura legislativa in mancanza di ulteriori puntuali correttivi.

In un'ottica di revisione regolamentare sarebbe, inoltre, auspicabile il superamento delle attuali asimmetrie tra i due rami del Parlamento nel procedimento di conversione di decreti-legge sia per i tempi sia per il regime degli emendamenti e nei diversi termini previsti per l'approvazione della relazione generale sul disegno di legge di bilancio da parte della Commissione bilancio (cfr. art. 126, c. 8 Reg. Sen. e art. 120, c. 6 Reg. Cam.). Rispetto al primo profilo il diverso regime degli emendamenti rischia, infatti, di pregiudicare l'omogeneità del decreto-legge, facendo rientrare dalla finestra ciò che non era entrato dalla porta. Rispetto alla procedura di bilancio, considerata la sua complessità e delicatezza, potrebbe essere opportuno estendere anche alla Camera il termine più ampio previsto al Senato per l'approvazione della relazione generale della Commissione bilancio.

Inoltre, in sede di revisione regolamentare, al fine di rispondere alle istanze di efficientamento e celerità delle procedure parlamentari, in particolare di quella legislativa,

<sup>9</sup> Tale termine resta invariato nel testo base.

potrebbe essere estesa anche alla Camera la disciplina prevista al Senato per l'esame in tempi garantiti dei disegni di legge di iniziativa popolare e per quelli presentati dai Consigli regionali (art. 74 Reg. Sen.), nonché la disciplina degli effetti della dichiarazione d'urgenza ex art. 77 Reg. Sen. e le disposizioni relative ai disegni di legge fatti propri da un gruppo parlamentare (cfr. art. 79 Reg. Sen.). A tal riguardo occorre osservare che l'esame in tempi certi dei disegni di legge di iniziativa popolare e regionale potrebbe garantire una maggior efficienza e celerità al procedimento legislativo e, nondimeno, ridurre quelle criticità mosse alla riforma costituzionale in punto di rappresentatività anche con riferimento alla sfera territoriale.

Per quanto attiene ai *quorum* funzionali attualmente previsti dai regolamenti parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo occorre considerare che, in certi casi, sono individuate soglie di attivazione di prerogative parlamentari già piuttosto basse: si pensi all'art. 69 Reg. Cam. che prevede la facoltà per 10 deputati di chiedere la dichiarazione d'urgenza di un progetto di legge; o, nell'ambito dell'istruttoria legislativa alla Camera, alla facoltà riconosciuta a soli quattro componenti della Commissione in sede referente di richiedere al Governo dati e informazioni, o, ancora, si pensi alla proposta inerente questioni pregiudiziali o sospensive a discussione già iniziata che deve essere sottoscritta da dieci deputati in aula e da tre in Commissione in sede legislativa a norma dell'art. 40, c. 1 Reg. Cam. A tal riguardo la quota di dieci deputati corrisponderebbe all'1,58% del totale e, pertanto, per mantenere la stessa proporzione in un Parlamento a ranghi ridotti si dovrebbe ipotizzare di portare il suddetto *quorum* a 6 deputati.

Al Senato è esemplificativa la richiesta da parte di otto senatori affinché l'esame in Commissione redigente sia preceduto da una discussione in assemblea per stabilire i criteri informativi per la formulazione del testo ex art. 36, c. 2 Reg. Sen.<sup>10</sup>, o ancora la richiesta di soli tre e cinque senatori in Commissione deliberante rispettivamente per le votazioni nominali e a scrutinio segreto, ex art. 41, c. 1 Reg. Sen.<sup>11</sup>; o ancora, la proposta di dieci senatori di una questione pregiudiziale in riferimento ad un disegno di legge di conversione ex art. 78, c. 3 Reg. Sen.<sup>12</sup>; o la facoltà per otto senatori di ripresentare in assemblea ordini del giorno respinti in Commissione sul disegno di legge di bilancio ex art. 127 Reg. Sen.

10 Tale comma è stato soppresso nel testo base.

11 Tali termini nel testo base sono ridotti rispettivamente a due e tre senatori.

12 Tale quota nel testo base è ridotta a sette senatori.



In tali casi ridurre eccessivamente *quorum* già bassi (i.e. dieci o otto deputati o senatori) potrebbe portare a forme di ostruzionismo che rallenterebbero i lavori dell'aula: si pone, pertanto, un'esigenza di ripensamento profondo in sede di revisione regolamentare tra istanze partecipative del singolo parlamentare e esigenze di funzionalità dell'organo che potrebbe indurre al mantenimento delle attuali soglie o ad una riduzione molto blanda, abbassandole alla quota di 6 o 7 deputati o senatori.

Al contrario, per esigenze di rappresentanza delle forze di minoranza potrebbe essere opportuno abbassare *quorum* attualmente già elevati, quali la quota di venti deputati prevista per presentare una questione pregiudiziale su un disegno di legge di conversione di un decreto-legge *ex art. 96 bis*, c. 3 Reg. Cam. o, ancora, l'art. 83, c. 2 Reg. Cam. che consente a venti deputati di richiedere l'ampliamento della discussione sulle linee generali di un progetto di legge, o al Senato la quota di venti senatori per chiedere che sia dichiarata l'urgenza per disegni di legge che riproducano l'identico testo di disegni già approvati dal Senato nella precedente legislatura, *ex art. 81 Reg. Sen*<sup>13</sup>. In queste ipotesi la riduzione delle soglie attuali sarebbe indispensabile per garantire una piena partecipazione dei gruppi minoritari al procedimento legislativo e potrebbe portare ad una riduzione dei *quorum* a 10-13 deputati e senatori, onde evitare il contrapposto rischio di incentivare forme di ostruzionismo parlamentare. Del pari, potrebbe essere opportuno abbassare la soglia per la presentazione di emendamenti a emendamenti presentati dal Governo o dalla Commissione con una riduzione più che proporzionale, da 30 a 15-18 deputati, per compensare il vantaggio procedurale di cui dispongono il Governo e la Commissione e per tutelare non soltanto le minoranze, ma anche il potere emendativo del singolo parlamentare, ben valorizzato dalla ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale. Analoghe esigenze di tutela delle minoranze e del potere emendativo nel procedimento legislativo potrebbero spingere ad abbassare la soglia attualmente prevista di 8 senatori per presentare ulteriori emendamenti in corso di seduta con riferimento a emendamenti già presentati o approvati *ex art. 100, c. 5, Reg. Sen.*

---

13 Nel testo base si prevede la riduzione a dodici senatori.

## 7. La riduzione del numero dei parlamentari e le funzioni di indirizzo e controllo parlamentare

Nell'ambito delle procedure di indirizzo e controllo parlamentare occorre, innanzitutto, segnalare che sono previste delle consistenti asimmetrie nei regolamenti di Camera e Senato, asimmetrie che in sede di futura revisione regolamentare potrebbero essere riportate a coerenza in un'ottica di efficientamento e garanzia di maggior funzionalità dell'organo parlamentare nel suo complesso.

Si pensi alle parziali difformità in ordine allo svolgimento delle interrogazioni con carattere d'urgenza *ex artt.* 151 Reg. Sen. e 135 Reg. Cam., delle interrogazioni a risposta immediata *ex artt.* 151 *bis* Reg. Sen. e 135 *bis* e 135 *ter* Reg. Cam., delle interpellanze *ex art.* 156 Reg. Sen. e art.138 Reg. Cam. e delle interpellanze urgenti *ex art.* 156 *bis* Reg. Sen. e art. 138 *bis* Reg. Cam. e della presentazione di mozioni *ex art.* 157 e ss. Reg. Sen. e art. 110 e ss. Reg. Cam. Parziali differenze si riscontrano anche nella proposta di inchiesta parlamentare per la quale la disciplina prevista dall'art. 162 Reg. Sen. è più dettagliata rispetto alla previsione dell'art. 141 Reg. Cam.; sussistono, altresì, asimmetrie nello svolgimento di indagini conoscitive, nonché nella procedura relativa all'apposizione della questione di fiducia e nei rispettivi limiti.

Analizzando nel dettaglio le relative disposizioni regolamentari si può constatare che nelle interrogazioni a risposta immediata dovrebbe essere riportata a coerenza la scansione temporale dell'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri competenti, differente nei due rami del Parlamento e i tempi concessi al presentatore per illustrare l'interrogazione (tre minuti al Senato<sup>14</sup> e un minuto alla Camera). Inoltre, nello svolgimento delle interpellanze, la previsione di garanzia prevista alla Camera per la quale trascorse due settimane dalla presentazione le interpellanze sono poste all'ordine del giorno della prima seduta utile potrebbe essere estesa anche al Senato dove, invece, di regola è il Presidente a determinare la seduta<sup>15</sup>. Anche i termini previsti per lo svolgimento da parte del presentatore divergono nei due rami del Parlamento e si potrebbe estendere il termine di venti minuti previsto al Senato anche alla Camera, al fine di garantire un tempo congruo per

14 L'art. 151 *bis* Reg. Sen. non è modificato nel testo base.

15 L'art. 155 Reg. Sen. non è modificato nel testo base.

l'illustrazione della domanda rivolta al Governo. Divergenze sono altresì previste nel numero di parlamentari richiesto per la presentazione di interpellanze urgenti: al Senato il *quorum* frazionario di 1/10 dei senatori<sup>16</sup> e alla Camera trenta deputati rappresentano soglie elevate che potrebbero essere diminuite in un'ottica di revisione regolamentare improntata ad una partecipazione attiva alla funzione di controllo delle forze di minoranza, al fine di garantire una miglior dialettica tra Governo e parlamentari di opposizione.

Un intervento utile in sede di revisione potrebbe, inoltre, riguardare la disciplina della questione di fiducia che dovrebbe essere riportata a coerenza nei due rami del Parlamento, poiché idonea a incidere sugli equilibri fra maggioranza e opposizioni e, quindi, sulla centralità dell'organo parlamentare nella forma di governo. La previsione di una disciplina regolamentare differente in particolare rispetto ai limiti di apposizione della questione di fiducia rischia di creare equilibri politici disomogenei nei due rami del Parlamento. Si potrebbero in tal senso estendere i limiti di materia espressamente previsti alla Camera anche al Senato per esigenze di garanzia delle minoranze e certezza delle regole procedurali.

Del pari, a tutela delle minoranze e in un'ottica di riduzione delle asimmetrie esistenti tra Camera e Senato, potrebbe essere opportuno estendere anche alla Camera quanto previsto nel regolamento del Senato per le inchieste parlamentari di minoranza (art. 162, c. 2, Reg. Sen.), ovvero la previsione per le proposte di inchiesta ad istanza di un decimo dei componenti del Senato di una corsia preferenziale con termini procedurali stringenti.

Occorre, altresì, considerare che gli attuali regolamenti parlamentari prevedono in certi casi *quorum* legati a numeri fissi piuttosto ridotti, come la presentazione di una mozione da parte di dieci deputati *ex art. 110 Reg. Cam.* e otto senatori *ex art. 157 Reg. Sen.*; o la facoltà per otto senatori di richiedere l'apertura di un dibattito sulle comunicazioni del Governo a norma dell'art. 105 Reg. Sen. La riduzione di tali *quorum*, seppur auspicabile in un Parlamento a ranghi ridotti, dovrebbe tener conto del rischio di perpetrare condotte ostruzionistiche, tale per cui potrebbe essere opportuna una riduzione limitata delle suddette soglie. Al Senato, per esempio, per un riallineamento rispetto alla Camera, si potrebbe pensare di diminuire a 5 l'attuale requisito di 8 senatori per presentare una mozione<sup>17</sup>.

Occorre, altresì, considerare che le istanze di celerità delle procedure parlamentari

---

16 Quota che resta invariata nel testo base.

17 Come previsto nel testo base.

difficilmente potrebbero essere perseguite nell'ambito delle funzioni di indirizzo e controllo a causa della previsione di numerosi termini già brevi e difficilmente riducibili. Basti pensare ai termini previsti per l'illustrazione di ordini del giorno *ex art. 88 Reg. Cam.* e per la replica dell'interrogante *ex art. 132, c. 2 Reg. Cam* e *art. 149, c. 2 Reg. Sen.*

Sarebbe, al contrario, opportuno in sede di futura revisione regolamentare ampliare i tempi esigui attualmente previsti per l'attività di indirizzo e controllo di Camera e Senato, a maggior ragione considerando la selettività del sistema elettorale e la riduzione del tasso di rappresentanza parlamentare: in tale ottica si potrebbe immaginare di aumentare i minuti a disposizione dell'interrogante per illustrare l'interrogazione a risposta immediata e per la replica (cfr. *artt. 135 bis, c. 4 e 135 ter, c. 4 Reg. Cam.* e *art. 151 bis Reg. Sen.*) e i termini previsti per la replica nell'interrogazione ordinaria (cfr. *artt. 132 Reg. Cam.* e *149 Reg. Sen.*). Per garantire una dialettica attiva tra maggioranza e opposizioni tali termini potrebbero essere ampliati a cinque minuti per l'illustrazione dell'interrogazione a risposta immediata e per la replica e a otto minuti in entrambe le Camere per la replica nell'interrogazione ordinaria.

Nelle procedure di indirizzo e controllo parlamentare le forze di minoranza hanno un ruolo fondamentale, pertanto, garantire tempi adeguati allo svolgimento delle rispettive attività può ridare centralità alla dialettica maggioranza-opposizione e, quindi, rivitalizzare il ruolo del Parlamento nella forma di governo e rafforzare anche il tratto "discendente" della rappresentanza.

## **8. L'impatto della riforma su altre procedure parlamentari**

Un ambito che apparentemente non richiederebbe modifiche o, al più, potrebbe consentire interventi minimali riguarda quelle disposizioni che prevedono frazioni per l'attivazione di alcune procedure parlamentari. In tali ipotesi, però, occorre valutare caso per caso se il rapporto frazionario attualmente previsto sia tale da ridurre l'avvio di determinate procedure a un numero eccessivamente ridotto di deputati o senatori. Si pensi all'*art. 144, c. 5 ter Reg. Sen.* che consente a un quinto dei componenti della 14<sup>a</sup> Commissione, qualora la

stessa Commissione abbia riscontrato la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo dell'Unione europea, di richiedere che la questione sia esaminata dall'aula. Occorre considerare che la riduzione del numero dei parlamentari porterebbe ciascuna Commissione al Senato ad avere circa 14 membri, ciò consentirebbe a 2 o 3 senatori di attivare l'esame dell'aula<sup>18</sup>.

Del pari l'art. 16 *bis*, c. 4 Reg. Cam. prevede che le Commissioni permanenti devono trasmettere i progetti di legge al Comitato per la legislazione se ne faccia richiesta almeno un quinto dei loro componenti. Il mantenimento del *quorum* frazionario in un Parlamento a ranghi ridotti porterebbe il numero minimo di deputati legittimati a richiedere il parere del Comitato per la legislazione a soli 5 membri.

In tali casi il mantenimento del rapporto frazionario attualmente previsto dai regolamenti parlamentari potrebbe portare a forme di ostruzionismo che contravverrebbero alle istanze di maggior efficientamento e rivitalizzazione della funzionalità delle Camere perseguite dai redattori della riforma costituzionale.

In tale ottica, in sede di revisione regolamentare, si potrebbero innalzare i *quorum* a un terzo dei componenti delle Commissioni, consentendo così, rispettivamente a 4 o 5 senatori e 8 o 9 deputati di attivare tali procedure, onde evitare che l'esercizio di importanti funzioni parlamentari sia rallentato dall'istanza di un esiguo numero di deputati o senatori.

In definitiva, è chiaro che in tali casi dinanzi alla previsione di frazioni si richiede alle Camere, in sede di revisione regolamentare, non una mera attività manutentiva, ma una rivalutazione della *ratio* di ogni singola procedura, onde evitare forme di ostruzionismo che rallenterebbero i lavori dell'aula.

Tra gli ulteriori interventi "qualitativi" per i quali occorre ripensare a fondo il bilanciamento tra funzionalità-stretta proporzionalità-rappresentatività rientrano, altresì, quelle disposizioni che prevedono *quorum* funzionali, quindi, un certo numero di deputati o senatori per attivare ulteriori procedure di diritto parlamentare. A titolo esemplificativo, si pensi all'art. 56, c. 3 Reg. Sen. che prevede la possibilità per 8 senatori di richiedere l'inversione della trattazione degli argomenti iscritti nell'ordine del giorno della seduta, o ancora a quelle disposizioni che prevedono la facoltà di proporre la discussione in aula di materie non inserite nell'ordine del giorno a almeno trenta deputati e otto senatori. La

<sup>18</sup> Tale disposizione non è stata modificata nel testo base presentato al Senato.

riduzione del numero dei parlamentari a regolamenti invariati fa aumentare la percentuale di deputati e senatori necessaria per attivare tali procedure, pertanto, in sede di revisione regolamentare occorrerà un nuovo bilanciamento tra istanze di funzionalità dell'organo e di rappresentatività delle forze di minoranza.

A titolo esemplificativo, per garantire la funzionalità dell'organo parlamentare potrebbe essere mantenuta la quota di otto senatori per proporre la discussione su ambiti non inseriti nell'ordine del giorno<sup>19</sup>. Del pari per evitare forme di ostruzionismo che rallenterebbero i lavori dell'aula potrebbe essere mantenuto il *quorum* di un terzo dei componenti la Commissione per la richiesta di informazioni alla Corte dei Conti (art. 76 *bis*, c. 4, Reg. Sen.)<sup>20</sup>. Esigenze di funzionalità potrebbero portare anche a mantenere le soglie richieste per la riammissione nel termine in caso di ritardo nella presentazione di emendamenti a mozioni (art. 114, c. 1, Reg. Cam.) o di questioni pregiudiziali e sospensive (art. 40, c. 1, Reg. Cam.).

Al contrario, l'esigenza di rappresentatività delle forze di minoranza, già di per sé penalizzate da un sistema elettorale molto selettivo, dovrebbe muovere verso una riduzione dei *quorum* elevati previsti, ad esempio, alla Camera per proporre di discutere o deliberare in assemblea su materie che non siano all'ordine del giorno (i.e. trenta deputati), o alla quota di trenta deputati e venti senatori per richiedere la votazione per scrutinio segreto, o a quelle disposizioni che consentono a venti deputati di richiedere la verifica del numero legale per deliberare in assemblea, *ex art.* 46, c. 4 Reg. Cam. In tali casi, trattandosi in genere di strumenti predisposti per le minoranze che allo stato attuale sarebbero pregiudicate dalla riduzione del numero dei parlamentari, le attuali soglie andrebbero ridotte in modo più che proporzionale, per esempio alla Camera gli attuali 30 deputati per richiedere in aula lo scrutinio segreto potrebbero essere ridotti alla metà e al Senato da 20 si potrebbe passare a 10 senatori<sup>21</sup>.

In un sistema parlamentare a ranghi ridotti l'accentuata debolezza delle minoranze parlamentari potrebbe, altresì, portare ad un ampliamento delle materie per le quali è possibile richiedere il voto segreto. Del pari, esigenze di garanzia delle minoranze, soprattutto nell'ambito di procedure particolarmente delicate, potrebbero portare a ridurre in

<sup>19</sup> Soglia, invece, diminuita a cinque senatori nel testo base presentato al Senato.

<sup>20</sup> L'art. 76 *bis* Reg. Sen. non è stato oggetto di modifica nel testo base.

<sup>21</sup> Nel testo base si prevede la quota di 12 senatori.

modo più che proporzionale i *quorum* attualmente previsti per la presentazione di ordini del giorno in difformità dalle conclusioni delle Giunte nell'ambito di elezioni, di immunità parlamentari e ministeriali, passando dagli attuali 20 deputati a 10 e da 20 senatori a 10<sup>22</sup>.

Rispetto alle procedure elettive, per garantire le minoranze in un Parlamento a ranghi ridotti, soprattutto nei primi scrutini in cui è auspicabile un ampio consenso politico, si potrebbero aumentare le quote attualmente previste, come nel caso dell'elezione del Presidente della Camera: la percentuale dei due terzi nella prima votazione andrebbe portata ai tre quarti per garantire un accordo più ampio che contempi un ruolo attivo delle minoranze.

Quanto alla riduzione dei tempi procedurali occorre rilevare che termini già brevi previsti negli attuali regolamenti parlamentari difficilmente potrebbero subire un'ulteriore decurtazione: si pensi al termine di trenta giorni entro il quale la Giunta per le autorizzazioni alla Camera deve riferire all'aula sulle misure coercitive riguardanti deputati. In tal caso l'istanza di piena e consapevole partecipazione del singolo parlamentare dinanzi all'aggravio del carico di lavoro dovrebbe prevalere sull'esigenza di snellimento della procedura, soprattutto in un ambito particolarmente delicato come le misure limitative della libertà del singolo parlamentare.

Infine, occorre ricordare che la revisione regolamentare potrebbe costituire l'occasione per una riduzione delle asimmetrie attualmente esistenti nei regolamenti delle due Camere in un'ottica di efficientamento della funzionalità dell'organo parlamentare nel suo complesso, per l'espletamento di procedure quali l'elezione di organi collegiali (cfr. art. 25 Reg. Sen. e art. 56 Reg. Cam.), la procedura di esame degli atti normativi dell'Unione europea e del Governo concernenti il diritto unionale (art. 144 Reg. Sen. e artt. 126 e ss. Reg. Cam.), il numero legale in Commissione e la sua verifica, l'approvazione del programma e del calendario dei lavori (artt. 53, 54, 55 Reg. Sen. e artt. 23 e 24 Reg. Cam.) e il ruolo del Presidente di assemblea in sede di programmazione dei lavori.

Si tratta di asimmetrie che non trovano una ragion d'essere nella diversa composizione o distribuzione delle funzioni delle due Camere, ma in retaggi del passato e che, pertanto, non trovano più, ad oggi, motivi giustificativi.

---

<sup>22</sup> Quota ridotta, invece, a 12 senatori nel testo base.

## 9. Considerazioni conclusive

Tra le eventualità che potrebbero concretizzarsi in un futuro ormai prossimo occorre considerare anche la possibile inerzia delle due Camere (cd. «opzione zero» G. Tarli Barbieri, 2020) o l'ipotesi che uno soltanto dei due rami del Parlamento approvi la revisione, con conseguente aggravio delle asimmetrie fra i due rami del Parlamento.

L'inerzia delle assemblee non è una fattispecie peregrina, soprattutto se si considerano la complessità del procedimento di revisione, la necessità di un elevato livello di consenso tra le forze politiche e il fatto che una parte di esse, in particolare i gruppi maggioritari saranno contrari alla modifica dei *quorum* attualmente richiesti per l'attivazione di procedure parlamentari, poiché la riduzione di tali soglie può avere importanti conseguenze sugli equilibri fra i gruppi (parla di «ostruzionismo della maggioranza» Ciaurro, 2020.). L'inerzia delle assemblee potrebbe, quindi, rappresentare non soltanto il frutto dell'antagonismo nel dibattito parlamentare, ma una strategia politica, un calcolo della maggioranza favorevole al mantenimento dello *status quo*, destinato, però, a cambiare profondamente gli equilibri del sistema attualmente vigente.

La mancata revisione regolamentare potrebbe, infatti, modificare profondamente gli effetti di molte disposizioni rispetto all'attuale assetto (Tucciarelli, 2020; Gori, 2019) a partire dal numero minimo per la costituzione dei gruppi che avrebbe un effetto “a cascata” sulle procedure parlamentari: il mantenimento delle attuali soglie porterebbe ad aumentare notevolmente la consistenza del gruppo misto nel quale confluirebbero tutti coloro che non riuscissero a raggiungere la soglia minima, con conseguenti problemi di partecipazione per le compagini minoritarie, già pregiudicate da un sistema elettorale molto selettivo. Il mantenimento dello *status quo* potrebbe, quindi, ostacolare l'attivazione di procedure parlamentari da parte delle opposizioni e non risponderebbe ad una finalità efficientistica di riduzione delle pratiche ostruzionistiche.

Un problema di partecipazione attiva delle minoranze si porrebbe, infatti, in riferimento a tutte quelle disposizioni regolamentari che già oggi prevedono un elevato *quorum* per l'esercizio di determinate prerogative o per l'attivazione di determinate procedure parlamentari: si pensi alla facoltà per almeno trenta deputati di proporre la discussione in



aula di materie non inserite nell'ordine del giorno, o, nel procedimento legislativo, alla soglia prevista alla Camera per presentare subemendamenti agli emendamenti o articoli aggiuntivi presentati dalla Commissione o dal Governo, o, nell'ambito delle funzioni di controllo, alla elevata quota richiesta in entrambe le Camere per presentare interpellanze urgenti. Al Senato si pensi alla elevata soglia di venti senatori prevista per chiedere lo scrutinio segreto *ex art.* 113, Reg. Sen., o per richiedere la dichiarazione d'urgenza di disegni di legge che riproducano lo stesso testo di disegni già approvati nella precedente legislatura (art. 81, Reg. Sen.), o per formulare proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta delle elezioni e delle immunità (artt. 135 *bis*, c. 7 e 135 *ter*, c. 2 Reg. Sen.).

L'obiettivo perseguito dalla riforma costituzionale di ridare centralità alla rappresentanza potrebbe, in effetti, essere fortemente pregiudicato dal mantenimento di *quorum* funzionali elevati che, in un Parlamento a ranghi ridotti, finirebbero per pregiudicare la partecipazione dei gruppi di minoranza, già di per sé sottorappresentati a causa della elevata selettività del sistema elettorale.

Neppure potrebbe essere risolutivo lo sviluppo di prassi e convenzioni volte a consentire il buon funzionamento delle Camere a regolamenti invariati, come nel caso del ricorso a misure sperimentali anche di disapplicazione o interpretative da parte del Presidente e della Giunta per il regolamento di ciascuna Camera. Si tratta di misure volte a superare i profili di disfunzionalità, sempre più utilizzate, in concomitanza con il notevole aumento delle interpretazioni regolamentari dei Presidenti di assemblea che, spesso bypassando la Giunta per il regolamento, tendono a coinvolgere la sola Conferenza dei Capigruppo presso la quale le forme di pubblicità dei lavori sono pressoché inesistenti (Lupo, 2018; Gianfrancesco, 2006; Bartolucci, 2016).

In mancanza di una revisione regolamentare il ricorso a tali misure sperimentali o a precedenti ben lontani dal testo dei regolamenti potrebbe portare ad una elusione della garanzia prevista *ex art.* 64 Cost., ad un pregiudizio per la certezza del diritto parlamentare e al rischio di acuire le asimmetrie tra i due rami del Parlamento.

Alla luce delle considerazioni che precedono risulta necessaria e non procrastinabile una revisione complessa dei regolamenti parlamentari in tempi brevi, dovendo essere preservato il principio fondamentale della garanzia della funzionalità del Parlamento (definito «meta-

principio che ispira, in ogni ordinamento, il diritto parlamentare» da Lupo, 2020a) e non potendo la mera riduzione del numero dei parlamentari portare da sola ad una maggior razionalizzazione organizzativa ed efficienza delle procedure delle Camere.

Occorre, altresì, evitare quelle soluzioni sperimentali poste in essere a seguito della riforma del Titolo V e del Trattato di Lisbona e cercare di ridurre le asimmetrie procedurali tra Camera e Senato mediante interventi coordinati fin dal momento della attività istruttoria, soprattutto nell'ambito del procedimento legislativo e del rapporto fiduciario (auspica una nuova e integrale codificazione dei regolamenti Ciaurro, 2020).

Dal punto di vista del contenuto sostanziale, la riduzione del numero dei parlamentari rende necessaria una riforma organica dei regolamenti, fondata su un ripensamento complessivo dell'attuale funzionamento delle Camere: non è sufficiente la mera riduzione proporzionale dei *quorum* previsti secondo un adeguamento aritmetico, essendo, invece, necessario un nuovo bilanciamento tra le istanze di funzionalità, rappresentatività e proporzionalità, con l'ulteriore fine di ricondurre a coerenza le procedure parlamentari, come richiede l'esercizio collettivo delle funzioni legislative *ex art. 70 Cost.* Del pari, l'attività di adeguamento dei regolamenti parlamentari dovrà tener conto dell'aumento della selettività in entrata discendente dalla riduzione del numero dei parlamentari in combinato disposto con l'attuale sistema elettorale, prestando particolare attenzione alle istanze di partecipazione procedurale delle minoranze.

L'obiettivo di rivitalizzare la centralità del Parlamento nella forma di governo, perseguito dai redattori della riforma costituzionale, potrà, pertanto, essere conseguito soltanto con una riforma organica e strutturale delle norme che regolano il “gioco” della dialettica parlamentare.

## **Bibliografia**

Algostino A. (2019). Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia. *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 ottobre. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/10/algostino.pdf>

(30/09/2019).

- Bartolucci L. (2016). Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali. In N. Lupo, G. Piccirilli, a cura di, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*. Bologna: Il Mulino.
- Biondi F. (2019). Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019. *Nomos*, 3: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/02/Biondi-3-2019-Note-ver.pdf> (15/07/2021).
- Buffoni L. (2020). Il numero e la qualità nel governo rappresentativo e democratico. *Forum di Quaderni costituzionali*, 3: 242. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/19-Buffoni-FQC-3-20.pdf> (14/09/2020).
- Castelli L. (2020). Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell'indagine comparata. *Federalismi*, 10. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=41993&dpath=document&dfile=17042020144543.pdf> (17/04/2020).
- 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](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).
- Cardone A. (2019). Il "metodo" parlamentare delle riforme nella XVIII legislatura: questioni anche di merito? Quando di nuovo sotto il sole c'è meno di quello che sembra all'alba. *Osservatorio sulle fonti*, 2. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-democrazia-diretta-vs-democrazia-rappresentativa-un-tema-che-torna-d-attualita-2-2019/1432-il-metodo-parlamentare-delle-riforme-nella-xviii-legislatura-questioni-anche-di-merito-quando-di-nuovo-sotto-il-sole-c-e-meno-di-quello-che-sembra-all-alba/file> (15/07/2021).

- Caretti P. (2013). L'ennesimo "revival" della Grande Riforma costituzionale in funzione paligenetica. *Osservatorio sulle fonti*, 2. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/fascicoli/fasc-2-2013/613-p-caretti/file> (18/03/2022).
- Carrozza P. (2020). È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari. In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.
- Casamassima V. (2020). Cosa cambia per i senatori a vita? In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.
- Cerri A. (2018). Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento. *Astrid Rassegna*, 288, 14.
- Cerrina Ferroni G. (2019). Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali). *Osservatorio costituzionale*, 3: 4. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2019\\_3\\_01\\_CerrinaFeroni.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2019_3_01_CerrinaFeroni.pdf) (7/05/2019).
- Cerrina Ferroni G. (2020). La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla? In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.
- Chessa O. (2019). Sul taglio dei parlamentari. *laCostituzione.info*, 10 ottobre. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.lacostituzione.info/index.php/2019/10/10/sul-taglio-dei-parlamentari> (10/10/2019).
- Ciaurro L. (2020). Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 348. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/24-Ciaurro-FQC-3-20.pdf> (14/09/2020).
- 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). Il problema della rappresentanza è un numero? In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari più democrazia?* Pisa: Pisa University Press.

Conti G.L. (2020). *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze.* Pisa: Pisa University Press.

Costanzo P., Ruggeri A., Trucco L., a cura di (2018). *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis. Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti.* Milano: Ipsoa.

Curreri S. (2020). Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari. In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale.* Pisa: Pisa University Press.

Curreri S. (2020). Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere. *Federalismi*, 10. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=41980&dpath=document&dfile=15042020220633.pdf> (15/04/2020).

Delledonne G. (2019). *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo.* Napoli: Editoriale Scientifica.

De Minico G. (2020). Non basterà un regolamento a compensare il taglio dei parlamentari. *Il Sole 24 ore.* Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilsole24ore.com/art/non-bastera-regolamento-compensare-taglio-parlamentari-AD0zC1w> (19/10/2020).

Di Plinio G. (2019). Un "adeguamento" della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse. *Federalismi*, 7. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=38333&dpath=document&dfile=03042019001141.pdf> (03/04/2019).

Dickmann R. (2020). Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere. *Federalismi*, 20. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=43703&dpath=document&dfile=23062020123907.pdf> (24/06/2020).

D'Orazio G. (1985). Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato.

In Silvestri G., a cura di, *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un convegno, Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984*. Milano: Giuffrè.

- 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).
- Fusaro C. (2015). Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015). *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XLV, 2: 431.
- Fusaro C. (2020). Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie. In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari più democrazia?* Pisa: Pisa University Press.
- Gianfrancesco E. (2006). Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali. In E. Gianfrancesco, N. Lupo, a cura di, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*. Roma: Luiss University Press.
- 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. (2019). La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari. In *Quaderni costituzionali*, 3: 677. DOI: 10.1439/94173.
- Lanchester F. (1981). *Sistemi elettorali e forma di governo*. Bologna: Il Mulino.
- Lijphart A. (2014). *Le democrazie contemporanee*. Bologna: Il Mulino.
- Luciani M. (2019). Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale, intervento alla Tavola rotonda AIC, Roma, 1 marzo 2019. *Osservatorio costituzionale*, 1-2: 200. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2019\\_1-2\\_13\\_Luciani.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2019_1-2_13_Luciani.pdf) (12/04/2019).
- Luciani M. (2020). Un “taglio” non meditato. In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.
- 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](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/1057.pdf) (17/03/2022).

Lupo N. (2017). Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione. *Federalismi*, 22: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=35192&dpath=document&dfile=21112017222721.pdf> (17/03/2022).

Lupo N. (2017). Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario. In Bassanini F., Manzella A., a cura di, *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*. Firenze: Passigli.

Lupo N. (2018). Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari? *Federalismi*, 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=35842&dpath=document&dfile=21022018184434.pdf> (17/03/2022).

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. (2020a). Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale. *Federalismi.it*, 29. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=44297&dpath=document&dfile=21102020100252.pdf> (21/10/2020).

Lupo N. (2020b). 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).

Masciotta C. (2020). I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari. *Osservatorio sulle fonti*, 2: 761. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/fascicoli/2-2020/1550-i-regolamenti-parlamentari-alla-prova-della-riduzione-del-numero-dei-parlamentari> (15/07/2021).

- Pertici A. (2020). La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese? In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.
- Piccirilli G. (2017). Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato. *Osservatorio sulle fonti*, 3. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-rubriche/archivio-rubriche-2017/425-interna-corporis-degli-organi-costituzionali/2099-osf-3-2017-interna-corporis> (15/07/2021).
- Poggi A.M. (2020). La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni. In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.
- Pombeni P. (2016). *La questione costituzionale in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Rossi E. (2019). La riduzione del numero dei parlamentari. In *Quaderni costituzionali*, 2: 423. DOI: 10.1439/93597.
- Scaffardi L. (2018). Commento all'art. 59. In Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E., a cura di, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*. Vol. II. Bologna: Il Mulino.
- Scagliarini S., Trucco L. (2018). La nuova legge elettorale alla prova dei fatti. In *Rassegna parlamentare*, 60, 2: 291.
- Sgrò F. (2017). Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano. *Osservatorio costituzionale*, 3: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Sgro%27definitivo.pdf> (19/02/2022).
- Tarli Barbieri G. (2018). *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano (1948-2017)*. Milano: Giuffrè.
- Tarli Barbieri G. (2019). L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative. *Federalismi*, 3: 56. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=38422&dpath=document&dfile=13042019172109.pdf> (18/03/2022).



- 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.
- Trucco L. (2019). Audizione senatoriale in merito al d.d.l. n. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari” (Commissione Affari Costituzionali del Senato- giovedì 29 novembre 2018). *ConsultaOnline*, 3: 13. Testo disponibile all’indirizzo web: [https://www.giurcost.org/contents/giurcost//studi/trucco\\_audizioneSenato\\_LeggeElettorale.pdf](https://www.giurcost.org/contents/giurcost//studi/trucco_audizioneSenato_LeggeElettorale.pdf) (15/07/2021).
- Trucco L. (2018). Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII Legislatura. *Costituzionalismo.it*, 3: 76. Testo disponibile all’indirizzo web: [https://www.costituzionalismo.it/costituzionalismo/download/Costituzionalismo\\_201803\\_691.pdf](https://www.costituzionalismo.it/costituzionalismo/download/Costituzionalismo_201803_691.pdf) (18/03/2022)
- 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).
- Violini L. (2020). Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza. In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.
- Volpi M. (2020). La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza. *Costituzionalismo.it*, 1: 43. Testo disponibile all’indirizzo web: <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/5.-Fasc.1-2020-Volpi.pdf> (18/03/2022).