

## **L'effetto della riduzione del numero dei parlamentari sulle dinamiche di ciascuna Camera: le modifiche dei regolamenti parlamentari**

di

Lorenza Violini, Stefano Trancossi \*

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni introduttive: la riforma in sintesi e l'approccio parziale alla riforma del Parlamento. Un po' di "matematica costituzionale". - 2. Un altro esempio della parzialità di approccio al tema delle riforme: i risparmi di spesa pubblica - 3. Assemblee parlamentari più efficienti? Verso la riforma dei Regolamenti parlamentari - 4. Le proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari presentate nella Legislatura in corso. - 5. Quali le modifiche necessarie? Ancora qualche cenno alla "matematica costituzionale" - 6. Note conclusive

### **1. Considerazioni introduttive : la riforma in sintesi e l'approccio parziale alla riforma del Parlamento. Un po' di "matematica costituzionale".**

Il procedimento di revisione costituzionale conclusosi con il *referendum* del 20-21 settembre 2020 e la conseguente approvazione definitiva della l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1, ha determinato la modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione. La riforma, come è noto, ha come principale oggetto la riduzione del numero dei parlamentari: per i deputati, da 630 a 400, di cui otto eletti nella circoscrizione Estero; per i senatori, da 315 a 200, di cui quattro eletti nella circoscrizione Estero. La l. cost. 1/20 contiene anche alcune specifiche disposizioni a proposito del Senato: viene codificata la prassi costituzionale che fissa a cinque il numero massimo totale di senatori a vita e l'allocazione dei senatori alle Regioni viene modificata in modo da riflettere, almeno parzialmente, le dinamiche demografiche. Come risultato, nessuna Regione o Provincia Autonoma può ora esprimere meno di tre senatori (tranne il Molise, due, e la Valle d'Aosta, uno), determinando quindi una severa riduzione per le Regioni che già

---

\* Il lavoro nel suo insieme e le conclusioni sono frutto di una riflessione comune dei due autori sui riflessi "numerici" delle riforme da attuarsi tramite nuovi regolamenti parlamentari nella logica della *matematica costituzionale* o *matematica parlamentare*. La prof. Violini ha redatto i paragrafi 1., 2., 3., il dott. Trancossi, i paragrafi 4., 5.

godevano della quota minima (Umbria e Basilicata, che perdono il 57,1% della loro rappresentanza al Senato).

Questa riforma ha sicuramente importanti conseguenze per la rappresentanza politica, già ampiamente discusse dalla dottrina<sup>1</sup>, che ne ha messo in luce le problematiche: solo per citarne alcune, andando a ridurre il numero degli eletti, si riduce il generale pluralismo del Parlamento e si intacca ulteriormente il meccanismo della rappresentanza politica, che è di solito tanto più efficace quanto più i rappresentanti sono legati al territorio di elezione; la riorganizzazione della rappresentanza regionale del Senato parrebbe introdurre le Province Autonome come circoscrizioni separate, mentre le altre norme costituzionali continuano a parlare della “Regione Trentino-Alto Adige”; il mancato (e, matematicamente, impossibile) ridimensionamento delle delegazioni regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica sposta – leggermente – l’ago della bilancia verso le forze politiche regionali, che sono tendenzialmente elette con metodi maggioritari.

Ora, se si vuole considerare la questione da un punto di vista di mera “matematica costituzionale” il principale ostacolo ad orientare la discussione circa la bontà della riforma deriva dalla difficoltà a identificare il parametro di riferimento, con il che appare chiaro come anche i numeri non siano così oggettivi come li si vorrebbe. E, infatti, se si considera il rapporto tra il numero dei cittadini, elettori e non, e il numero totale dei parlamentari eletti alla Camera e al Senato, la riforma pone l’Italia ragionevolmente in pari con gli altri Stati europei; se invece, a detta di alcuni più

---

<sup>1</sup> Si vedano, *ex plurimis*, P. Colasante, “La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale”, *federalismi.it*, n. 12/20, 29/4/2020; G. Tarli Barbieri, “La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?”, *Le Regioni*, 2/2019, p. 375 ss., 375; L. Ciaurro, “La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica”, *Rassegna parlamentare*, 2019, p. 95 ss., 105 ss; P. Costanzo, “Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari”, *in Consulta online*, 31/1/2020; P. Carrozza, “È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, numero speciale 2019, p. 81 ss., 92; A. Algostino, “In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari”, *Rivista AIC*, 2/2012, p. 3 .

correttamente<sup>2</sup>, si confronta solo il numero di parlamentari della Camera bassa o della Camera alta, i cittadini italiani sono diventati i meno rappresentati d'Europa<sup>3</sup>.

Questa semplice considerazione introduce nella discussione un elemento di sensibile rilievo, quello cioè della natura parziale o totale della riforma costituzionale. È ben noto infatti che nel nostro Paese la discussione sulla natura e, di conseguenza, sulla necessità di riforma del Senato non ha eguali sia sul piano politico sia su quello dottrinale. Non si erano ancora chiuse le porte dell'Assemblea Costituente che già Mortati ribadiva la necessità di dare all'inutile Senato, in quanto doppiopione della Camera, il compito di rappresentare Regioni ed enti locali, per introdurre delle variazioni sulla natura della rappresentanza e per ampliare la stessa. Da questo testo primigenio<sup>4</sup> si è sviluppata una discussione infinita e una serie altrettanto lunga di progetti, da ultimo quello avanzato dal cd. *Comitato dei Saggi*<sup>5</sup> e ripreso, pur con qualche variazione, dal progetto Boschi-Renzi, poi ricusato dal popolo sovrano. Ora, ridotti con taglio lineare – e quindi relativamente facile – il solo numero dei parlamentari, si corre il rischio di considerare chiusa la questione della riforma generale del Parlamento, cui si affianca il tendenziale discredito verso l'istituzione Regione, cui si imputa pressoché tutta la colpa dell'inefficiente (e ampiamente differenziata) gestione sanitaria della pandemia. Tutto questo è, a parere di chi scrive, una drammatica semplificazione del tema della riforma delle nostre istituzioni, semplificazione nutrita da una buona dose di populismo e ricerca di consenso politico. All'opposto, una riforma organica dovrebbe partire da una riflessione ampia sul ruolo delle Regioni italiane e, da lì, ricostruire il percorso verso una reingegnerizzazione

---

<sup>2</sup> Si veda P. Colasante, "La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale", cit., p. 60.

<sup>3</sup> Per un'analisi completa delle varie metriche, si rimanda all'apposito Dossier dell'Ufficio Studi del Senato sull'A.S. n. 214-515-805-B del 25 giugno 2019, p. 11.

<sup>4</sup> "La riforma regionale non sarebbe completa, essa anzi sarebbe frustrata nei motivi e negli intendimenti che ne hanno informato la istituzione, sarebbe deviata dalle finalità politiche che l'hanno promossa, se non trovasse il suo svolgimento e la sua propria applicazione nell'ordinamento del Parlamento, nel dar vita ad una forma specifica di rappresentanza politica ... Donde l'esigenza di dare alle regioni una voce specifica in Parlamento, di fare, cioè, delle regioni non già delle pure e semplici circoscrizioni elettorali, bensì un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale". C. Mortati, Atti dell'Assemblea Costituente, 18 settembre 1947, p. 2921.

<sup>5</sup> Commissione per le Riforme Costituzionali, istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dell'11 giugno 2013. La Relazione finale è disponibile presso <http://magna-carta.it/wp-content/uploads/2013/07/Per-una-democrazia-migliore.pdf>.

degli istituti di raccordo tra i diversi di governo<sup>6</sup>, il vero buco nero che si nasconde dietro le lamentate inefficienze regionali sul piano sanitario, punta di diamante di un sistema che non è sostanzialmente mai stato affrontato in modo razionale e i cui limiti non stanno solo da una parte – le Regioni – ma quantomeno anche sul fronte statale.

## **2. Un altro esempio della parzialità di approccio al tema delle riforme: i risparmi di spesa pubblica**

Un secondo fronte sui cui si è spesa larga parte della discussione politica intorno alla riforma del 2020 sono stati gli ipotetici risparmi per i bilanci delle Camere, e quindi per il contribuente, conseguenti al taglio. Anche qui un po' di "matematica costituzionale" non guasta, ed è utile a farsi un giudizio sulla validità dei tanto sbandierati messaggi elaborati dal sistema politico. Nelle più ottimistiche stime, i risparmi sarebbero di circa 500 milioni di euro a legislatura, 100 milioni all'anno, una cifra esorbitante per il normale cittadino elettore se si considera che il PIL pro capite medio è circa 27.000€<sup>7</sup>. E, pertanto, non è stato difficile convincere gli elettori della bontà della riforma. In verità, successivi studi dell'Osservatorio sui Conti Pubblici del professor Cottarelli hanno ridotto queste stime a circa 285 milioni a legislatura, poco più della metà di quanto annunciato<sup>8</sup>, sempre un dato relevantissimo se parametrato alle tasche degli italiani. Tuttavia, non tutti gli italiani sanno che, se parametrize al bilancio dello Stato, che si attestava, prima della pandemia, a più di 500 miliardi di euro all'anno, si tratta di briciole: nella migliore delle ipotesi, si tratterebbe di un risparmio annuale dello 0,02%, che ripartito tra gli italiani porta ad un risparmio di poco più di un euro e mezzo a testa. Si noti che la riforma non è stata accompagnata da misure volte a ridurre gli emolumenti che, in forma diversa, sono percepiti dai parlamentari. È, anch'esso, un

---

<sup>6</sup> Di grande interesse sul tema il recente saggio di C. Caruso, "Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto", in *Rivista del Gruppo di Pisa*, nr. 1/2021.

<sup>7</sup> Dati MEF – Ragioneria Generale dello Stato, riferiti al 2019. Si veda [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e\\_government/amministrazioni\\_pubbliche/igrue/PilloleInformative/economia\\_e\\_finanza/index.html?Prov=PILLOLE#stat2](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/igrue/PilloleInformative/economia_e_finanza/index.html?Prov=PILLOLE#stat2).

<sup>8</sup> Si veda E. Frattola, "Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?", *La Repubblica*, 24/07/2019.

argomento pretestuoso. Forse sarebbe più significativo mettere in luce i guadagni di certi manager pubblici o alti funzionari statali o regionali.

Ma, alla fine, non è questo che conta; conta invece interrogarsi su cosa ha bisogno il Paese per diventare più moderno ed efficiente, elemento su cui gravano non tanto gli emolumenti quanti la qualità della classe politica, rispetto alla quale non si profilano riforme di alcun tipo, salvo il solito riportare la discussione all'alternativa tra sistemi proporzionali e sistemi uninominali. A ben vedere, anche questa diatriba è sostanzialmente obsoleta, permanendo alla base un problema di preventiva selezione dei candidati a cui nessun sistema elettorale, per quanto elaborato, può supplire: se infatti le candidature sono, come spesso accade, raccolte con i noti criteri clientelari – se non di esplicito malaffare – che albergano nelle segreterie di partito, non sono il First Past The Post o il metodo d'Hondt la soluzione.

### **3. Assemblee parlamentari più efficienti? Verso la riforma dei Regolamenti parlamentari**

Una terza linea di confronto politico, e di gran lunga la più interessante ai fini di un approccio più razionale al tema della riforma del Parlamento, ha riguardato la presunta futura maggiore efficienza delle Camere a composizione ridotta. Secondo i promotori della riforma<sup>9</sup>, un Senato e una Camera ridotti di circa un terzo avrebbero senza dubbio *deciso meglio*, perché si sarebbero evitati, almeno parzialmente, particolarismi locali, clientelismi, vane discussioni e ostruzionismi individuali al passaggio delle necessarie riforme per il bene del Paese. Di converso, alcuni commentatori<sup>10</sup> hanno fatto notare che, innanzitutto, il Parlamento è nato per essere

---

<sup>9</sup> S'intende, naturalmente, il Movimento 5 Stelle, che ha riassunto i presunti benefici della riforma in un post sul Blog delle Stelle: R. Fraccaro, "I 10 motivi per votare sì al referendum sul taglio dei parlamentari", *Il Blog delle Stelle*, 17/9/20, disponibile presso <https://www.ilblogdellestelle.it/2020/09/i-10-motivi-per-votare-si-al-referendum-sul-taglio-dei-parlamentari.html>.

<sup>10</sup> Si veda, per esempio, C. F. Ferrajoli, "Come esautorare il parlamento. Un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa", *Oltre lo stato rappresentativo? Beyond Representative State, Teoria Politica*, 10/2020, 155-187, che afferma, facendo riferimento ad Azzariti, 2010: "L'idea di fondo che dalla fine degli anni Novanta informa la concezione e la pratica dei lavori delle Camere è insomma che il Parlamento deve essere non tanto il luogo del dibattito e del confronto tra i diversi interessi rappresentati, al fine di trovare le soluzioni più condivise e più rispondenti all'interesse generale, quanto piuttosto un organo chiamato a ratificare nel più breve tempo possibile l'indirizzo politico predeterminato dal Governo e dalla maggioranza parlamentare

un'istituzione intrinsecamente collegiale e, in quanto tale, intrinsecamente "inefficiente". Non a caso negli ultimi decenni (ma probabilmente anche prima) l'asse della normazione si è sensibilmente spostata verso il governo; ed è qui che gli interventi riformatori si sarebbero dovuti concentrare, creando meccanismi non solo di raccordo ma anche di responsabilizzazione dei parlamentari verso il loro compito precipuo, quello di produrre leggi utili e ben fatte in quanto facilmente applicabili.

Senza approfondire oltre l'osservazione, visto che si tratta di uno dei temi forti dell'attuale diritto costituzionale, e tornando all'argomento dell'efficienza della riforma, va ricordato che i parlamentari sono già ora spesso coinvolti in più di una Commissione o Giunta e difficilmente una riduzione del loro numero permetterebbe una riduzione del carico di lavoro coerente con una maggiore capacità o qualità decisionale. Da questo punto di vista, il tema specifico di questo lavoro, volto a considerare gli effetti del futuro taglio sui Regolamenti parlamentari, che dovranno essere necessariamente modificati, se non durante questa legislatura, sicuramente nei primissimi momenti della prossima, è certamente più interessante ed attuale.

In questa sede, dunque, si procederà ad esaminare le proposte di modifica dei Regolamenti attualmente presentate; si darà poi conto delle sezioni dei Regolamenti di Camera e Senato che richiederanno un probabile adeguamento alla nuova disciplina costituzionale; infine, si proporranno alcune modifiche utili a dare compimento alla riforma, nell'ottica del miglioramento dell'efficienza dei lavori parlamentari.

#### **4. Le proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari presentate nella Legislatura in corso.**

Nella XVIII Legislatura sono state presentate, ad aprile 2021, 18 proposte di modifica del Regolamento della Camera, di cui una è stata quasi immediatamente ritirata. Le 17 proposte superstiti riguardano tuttavia questioni diverse dall'adeguamento alla riduzione del numero dei deputati. Scorrendole rapidamente si può notare come esse propongano la ridenominazione di alcune Commissioni permanenti (proposte nn. 2, 5,

---

sulla base di una loro diretta legittimazione elettorale". Si veda anche l'appello lanciato da Alessandro Morelli, Fiammetta Salmoni, Michele Della Morte, Marina Calamo Specchia e Vincenzo Casamassima, e firmato da centinaia di altri costituzionalisti, a favore del No al referendum.

12 e 18) e del Gruppo misto (proposta n. 7)<sup>11</sup>; la creazione di alcuni organi (nn. 4, 8, 11)<sup>12</sup>; la modifica delle norme relative ai procedimenti di collegamento con le istituzioni europee (nn. 9 e 10)<sup>13</sup>; la modifica di norme procedurali (n. 3, 6, 13, 15, 16, 17)<sup>14</sup> e l'incompatibilità tra l'Ufficio di Presidenza e gli incarichi di Governo (n. 1)<sup>15</sup>.

Diversa è la situazione al Senato dove l'attenzione alle conseguenze della riforma costituzionale è stata più presente: delle sole 7 proposte di modifica, la sesta, presentata il 21 gennaio 2021 dal Senatore Calderoli, è intitolata "Adeguamento del Regolamento del Senato alla modifica costituzionale del numero dei parlamentari". Le altre riguardano l'istituzione della XV Commissione permanente (Sud e Isole o Infrastrutture e innovazioni digitali), voto e petizioni a distanza e emendamenti ai decreti-legge. La settima proposta, a firma del Sen. Zanda, non è ancora disponibile per l'analisi<sup>16</sup>.

*La proposta (Doc. II, n. 6) del sen. Calderoli agisce su due livelli: da un lato, adegua i quorum e i limiti minimi di consistenza dei Gruppi alla mutata composizione del Senato (per esempio, si*

---

<sup>11</sup> In particolare, la n. 2, Carnevali, modifica la denominazione della XII Commissione permanente da "Affari sociali" a "Salute e politiche sociali"; la n. 5, Mollicone e altri, modifica la denominazione della VII Commissione permanente da "Cultura, scienza e istruzione" a "Cultura, istruzione, scienza, ricerca, editoria e sport"; la n. 12, Pollastrini, modifica la denominazione della I Commissione permanente da "Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni" a "Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Diritti e pari opportunità"; la n. 18, Lorefice e altri, modifica la denominazione della XII Commissione permanente da "Affari sociali" a "Salute e politiche sociali"; la n. 7, Schullian e Lupi, modifica la denominazione del Gruppo misto in "Gruppo composito".

<sup>12</sup> N. 4, Schullian e altri, autorizzazione alla costituzione di un Gruppo composto da deputati appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge; n. 8, Invidia e altri, istituzione della XV Commissione permanente "Infrastrutture e innovazioni digitali"; n. 11, Rosato e altri, Istituzione del Comitato di Controllo parlamentare sul Governo.

<sup>13</sup> N. 9, Battelli e altri, modifica dell'art. 25 e del capo XXVIII disposizioni relative alle procedure di collegamento con l'Unione Europea; n. 10, Maniero, art. 127-quater, procedure in materia di rapporti con la Banca Centrale Europea e il Comitato di risoluzione unico.

<sup>14</sup> N. 3, Speranza e Fornaro, divieto di questione di fiducia sulla legge elettorale; n. 6, Magi, disciplina delle proposte di legge di iniziativa popolare; n. 13, Invidia, abolizione degli ordini del giorno; n. 15, Ceccanti e altri, lavori e voto a distanza; n. 16, Bartolozzi, modifica delle interrogazioni a risposta scritta, n. 17, Acunzo, odifica alla disciplina in materia di ripartizione del tempo attribuito al Gruppo misto per la discussione degli argomenti iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

<sup>15</sup> N. 1, Fontana, Disciplina del rapporto tra cariche dell'Ufficio di Presidenza e incarichi governativi.

<sup>16</sup> Ma si annuncia importante, considerato che il titolo è "Modifica degli articoli 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 40, 53, 54, 55, 56, 84, 100, 102-bis, 109, 127, 135-bis, 135-ter, 139-bis, 151, 151-bis, 161, nonché introduzione dell'articolo 20-bis". Si veda Senato – Documenti non legislativi (II), disponibile presso <https://www.senato.it/static/bgt/listadocumenti/18/1/2228/0/index.html?static=true>, consultato il 9/4/21.

passa da 10 a 7 senatori per creare un Gruppo, 4 per un Gruppo di minoranze linguistiche); dall'altro, accorpa le Commissioni permanenti (da 14 a 10) per garantirne comunque una certa numerosità ed evitare sovrapposizioni. Sono quindi ridotti i componenti delle Giunte (da 23 a 19 senatori). D'altro canto, si aumenta da sei a nove il numero di interpellanze sottoscrivibili da ciascun senatore.

Come si vede, tale proposta ha come obiettivo generale di contrastare la riduzione del numero dei senatori con un aumento del "potere" rappresentativo di ciascun singolo membro dell'Assemblea. Se, da un lato, gli aggiustamenti elaborati appaiono improntati al buon senso, o quantomeno alla fredda matematica parlamentare, le implicazioni rispetto al potere dei singoli senatori sono altrettanto evidenti. Se si pensa al recente passato costituzionale, le sorti di più di un Governo e di alcuni importanti provvedimenti legislativi sono dipese da un ridottissimo numero di senatori, a volte letteralmente un paio<sup>17</sup>.

#### **5. Quali le modifiche necessarie? Ancora qualche cenno alla "matematica costituzionale"**

Il dominante disinteresse per gli effetti della riforma costituzionale si è manifestato non solo nell'opinione pubblica, che ha spesso ridotto il confronto tra i favorevoli e i contrari alla riforma a uno scontro tra "barbari" e "casta", ma anche tra gli stessi parlamentari, che, nonostante più di sei mesi siano passati dall'entrata in vigore della riforma, ancora non hanno messo veramente mano a nessuna delle basilari opere di adeguamento normativo che discendono dalla l. cost. 1/20; se, nel caso della legge elettorale, il motivo è eminentemente politico, meno evidente è la ragione per cui non si sia ancora provveduto a modificare i Regolamenti parlamentari, neanche quando, con la caduta del Governo Conte II a febbraio, l'Italia ha affrontato la prospettiva di elezioni anticipate.

I Regolamenti presentano infatti numerose sezioni in cui si fa riferimento a precisi *quorum* numerici per attivare determinate procedure o costituire organi collegiali. Con la riduzione del numero dei parlamentari, alcuni di questi dovranno necessariamente

---

<sup>17</sup> Si pensi al Governo Prodi II o al più recente Governo Conte II. Per quanto riguarda le leggi, si pensi alle Finanziarie approvate con scarsissime maggioranze o alla decisione, da parte dell'allora Governo Gentiloni, di abbandonare il progetto di legge sullo *ius soli*, per mancanza di voti al Senato.



essere portati a livelli inferiori, mentre altri potrebbero essere mantenuti. Il criterio dirimente va ricercato nella funzione del parametro numerico: se esso esiste per verificare la "serietà" dell'iniziativa parlamentare, e quindi potrebbe essere più opportunamente sostituito con una frazione dell'Assemblea (come, peraltro, spesso accade<sup>18</sup>), è ragionevolmente prevedibile che dovrà subire una riduzione proporzionale a quella del *plenum* della Camera. Di converso, quando un preciso parametro numerico ha come obiettivo la tutela dell'imparzialità o della massima rappresentatività di un organo collegiale (si pensi, per esempio, all'Ufficio di Presidenza), l'applicazione di un coefficiente riduttivo non appare giustificata.

Forse la più rilevante e necessaria modifica dei Regolamenti riguarda la consistenza numerica dei Gruppi parlamentari, come del resto le proposte dell'on. Calderoli già prefigura. Attualmente, come è noto, sono necessari 20 deputati o 10 senatori per costituire un Gruppo, a meno che l'Assemblea non autorizzi la creazione di un Gruppo in deroga (come, per esempio, il Gruppo "Liberi e Uguali", che attualmente conta solo 11 deputati). La creazione di un Gruppo è parte fondamentale della struttura partitica della nostra democrazia: essendo i Gruppi l'unico riconoscimento formale dell'esistenza dei partiti come forze politiche, limitazioni ulteriori della possibilità di formarne costituirebbero una grave lesione della pluralità, considerata la grande influenza che i Gruppi, tramite i loro Presidenti, esercitano sui lavori delle Camere. Per dare un'idea del problema, basti pensare che, con l'attuale legge elettorale, per ottenere 20 deputati (ammesso di non vincerne alcuno nei collegi uninominali), è necessario raccogliere circa il 5,4% dei voti, poco sopra la soglia di sbarramento del 3%; quando entrerà in vigore la l. cost. 1/20, nella prossima legislatura, questa percentuale salirebbe all'8% (a meno di un corrispondente mutamento della legge elettorale, più volte annunciato ma ancora non realizzato).

Diverso sarebbe il discorso per le Giunte: come organi tecnici, la cui attività è o eventuale (Regolamento, Immunità) o limitata alla prima parte della legislatura

---

<sup>18</sup> Per esempio, il Regolamento della Camera fa riferimento per ben 7 volte ad "un quinto" dell'Assemblea, della Commissione o del Gruppo, anziché specificare un preciso numero di deputati. Es. art. 16-bis: "Qualora ne sia fatta richiesta *da almeno un quinto dei loro componenti*, le Commissioni trasmettono al Comitato i progetti di legge affinché esso esprima parere sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente."

(Elezioni), potrebbero mantenere la propria attuale consistenza numerica senza per questo ledere alcun diritto delle formazioni politiche più piccole. Al contrario, proprio il mantenimento di un adeguato numero di parlamentari permetterebbe una più efficace rappresentazione delle minoranze all'interno di questi fondamentali organi.

Più complessa è la situazione delle Commissioni, specialmente le 14 permanenti. Attualmente, esse sono formate da tutti i parlamentari, divisi in modo che ciascuno sia membro di una Commissione e nessuno (o quasi, al Senato) di due. Di conseguenza, le Commissioni permanenti risultano avere circa 45 membri alla Camera e 25 al Senato, mentre le Commissioni bicamerali presentano contingenti in media di 20 deputati e altrettanti senatori. Appare evidente che, anche dopo il taglio dei parlamentari, la situazione alla Camera rimarrebbe sostenibile, in quanto, nella nuova composizione, manterrebbe comunque 400 deputati, ben più degli attuali senatori, per i quali il sistema funziona: le nuove Commissioni permanenti sarebbero probabilmente composte da 28/29 deputati, il che garantirebbe almeno un seggio ad ogni Gruppo. Al Senato, invece, la matematica parlamentare porterebbe a Commissioni di 14/15 membri, troppo pochi per permettere una adeguata rappresentazione di tutti i Gruppi<sup>19</sup>.

Si potrebbero allora prefigurare due soluzioni, entrambe non prive di criticità: innanzitutto, si potrebbe ampliare la portata del secondo comma dell'art. 21 del Regolamento del Senato, che già ora permette ai Gruppi con meno di 14 membri di "designare uno stesso Senatore in tre Commissioni in modo da essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni", aprendo però così la strada alla normalizzazione del cumulo di incarichi da parte dei senatori, che sicuramente non gioverebbe all'efficacia della loro azione; in alternativa, si potrebbero accorpate alcune Commissioni, in modo da ridurre il numero e contemporaneamente aumentarne la dimensione. In questo caso, però, oltre ad ottenere il medesimo effetto di aumento del carico di lavoro dei senatori, si perderebbe anche la corrispondenza tra le Commissioni

---

<sup>19</sup> Per fare un esempio, attualmente al Senato sono presenti 8 Gruppi, incluso il misto, al cui interno si trovano almeno quattro "correnti" (LeU, Maie, +Europa, IDEA), che non sono riconosciute dal Regolamento. In teoria, mantenendo 14 Commissioni, ogni senatore rappresenterebbe il 7,14% della Commissione, il che renderebbe assai complessa, e quindi poco trasparente, l'opera di aggiustamento delle proporzioni dei Gruppi in Commissione. Chiaramente, l'eventuale approvazione di una legge elettorale proporzionale aggraverebbe il problema.

di Camera e Senato, corrispondenza che, pur non essendo prevista da nessuna norma, ha permesso di mantenere una certa prevedibilità del procedimento legislativo. Nulla osterebbe, naturalmente, ad un simmetrico adeguamento del numero di Commissioni alla Camera, che continuerebbe così a mantenere un consistente numero di deputati (40) per ciascuna.

Le rimanenti istanze di riduzione dei *quorum* attualmente richiesti dai Regolamenti sarebbero probabilmente poco controverse, in quanto si tratta di richieste che una certa frazione delle Camere può presentare e che, a rigor di logica, dovrebbero semplicemente essere adeguate. Tra queste, ricordiamo la possibilità di aggiungere votazioni all'ordine del giorno, le richieste di una diversa modalità di voto (palese, per appello nominale o segreto), la richiesta di chiusura o proroga della discussione, la richiesta di verifica del numero legale, la proposizione di mozioni, questioni pregiudiziali, interpellanze urgenti, emendamenti ritirati o subemendamenti ed infine le richieste di scostamento dai pareri delle Giunte. Si noti tuttavia che, in una normale dialettica tra maggioranza ed opposizione, anche lasciando gli attuali parametri le forze che non supportano il Governo sarebbero tendenzialmente in grado di attivare tutti questi procedimenti.

In ultimo, sarebbero probabilmente da rivalutare i casi in cui un singolo parlamentare ha a disposizione una determinata quantità di azioni (es. minuti per parlare in dissenso dal gruppo o interpellanze sottoscrivibili all'anno): è difficile ravvedere l'utilità di aumentare il numero di minuti a disposizione di ciascun parlamentare per gli interventi, in quanto il tempo concesso è di solito ampiamente sufficiente<sup>20</sup>, di norma è assegnato al Gruppo di appartenenza e, soprattutto, nulla indica che una riduzione del numero dei potenziali oratori porti inevitabilmente ad un aumento delle

---

<sup>20</sup> Per esempio, alla Camera, "Ciascun deputato può intervenire nella discussione una sola volta per non più di venti minuti, anche se sia proponente di più emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi, contestualmente illustrandoli e pronunziandosi sugli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi da altri presentati. Il termine di venti minuti è raddoppiato per i progetti di legge costituzionale, di delegazione legislativa, in materia elettorale e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. È in facoltà del Presidente della Camera, per altri progetti di legge, di aumentare il termine di venti minuti fino al doppio, per uno o più articoli, se la loro particolare importanza lo richieda. 3. Ciascun deputato può altresì intervenire non oltre l'esaurimento della discussione di cui al comma 2 del presente articolo, per non più di cinque minuti, sul complesso dei subemendamenti che siano stati presentati ai propri emendamenti nel corso della seduta ai sensi dei commi 5 e 10 dell'articolo 86", art. 85, commi 2 e 3.

argomentazioni da esporre. Diverso discorso si può fare per gli altri poteri, come la possibilità di sottoscrivere mozioni; riducendo il numero degli aventi diritto, potrebbe avere senso aumentare la capacità di intervento del singolo parlamentare, per bilanciare l'oggettiva perdita di possibilità di influire nei lavori dell'organo. Rimangono tuttavia alcuni problemi di stretto ordine matematico: per esempio, secondo l'art. 88 Reg. Camera, ciascun deputato può presentare "non più di un ordine del giorno recante istruzioni al Governo in relazione alla legge in esame". In teoria, per mantenere lo stesso *quantum* di potere di cui oggi gode ogni singolo deputato, questo numero dovrebbe essere aumentato a 1,575 ordini del giorno. Nell'impossibilità di presentare una frazione di odg, bisognerebbe concludere a favore di un aumento a 2 ordini del giorno per ciascun deputato, ma è evidentissimo che il risultato andrebbe a favorire tattiche ostruzionistiche ben più di quanto già non faccia ora, con buona pace degli intenti di efficienza della riforma. Oltretutto, considerato che non è previsto un limite di lunghezza per gli ordini del giorno, nulla vieta che il deputato raccolga in un solo odg le plurime istruzioni che vuole trasmettere al Governo.

Riassumendo, i principali interventi potrebbero essere i seguenti:

REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI			
ARTICOLO	ORGANO/PROCEDIMENTO	ATTUALE REQUISITO/COMPOSIZIONE	FUTURO REQUISITO/COMPOSIZIONE
5	Ufficio di Presidenza	4 Vice, 3 Questori, 8 Segretari	Invariato
14	Gruppi parlamentari	20 deputati	13 deputati
14	Componenti Gruppo misto	10 deputati	6 deputati
16	Giunta per il Regolamento	10 deputati	Invariato
16bis	Comitato per la Legislazione	10 deputati	Invariato
17	Giunta per le Elezioni	30 deputati	Invariato
17	Proposta divergente	20 deputati	13 deputati

	da Giunta		
18	Giunta per le Autorizzazioni	21 deputati	Invariato
18 <sup>ter</sup>	Proposta divergente da Giunta	20 deputati	13 deputati
22	Commissioni	14 Commissioni permanenti	14 Commissioni permanenti
22	Commissioni	45 deputati (circa)	28 deputati (circa)
27	Voto su questione fuori dall'odg	30 deputati	20 deputati
40	Proposta di questioni pregiudiziali e sospensive durante la seduta	10 deputati	6 deputati
44	Richiesta di chiusura della discussione	20 deputati	13 deputati
46	Richiesta di verifica del numero legale	20 deputati (4 in Commissione)	13 deputati (3 in Commissione)
51	Richiesta di voto nominale	20 deputati	13 deputati
51	Richiesta di voto segreto	30 deputati	20 deputati
72	Richiesta di trasferimento pdl ad altra Commissione	10 deputati	6 deputati
83	Ammissione di ulteriori interventi in discussione	20 deputati	13 deputati
83	Richiesta di discussione per parte o per titolo	10 deputati	6 deputati

86	Appropriazione di un emendamento ritirato	20 deputati	13 deputati
96bis	Richiesta di questione pregiudiziale su decreti legge	20 deputati	13 deputati
110	Presentazione di una mozione	10 deputati	6 deputati
111	Voto su mozione ritirata	10 deputati	6 deputati
114	Presentazione di emendamenti a mozioni il giorno stesso	20 deputati	13 deputati
114	Proposizione di subemendamenti a mozioni	20 deputati	13 deputati
138bis	Proposizione di interpellanze urgenti	30 deputati	20 deputati
138bis	Firma di interpellanze urgenti	1 per deputato al mese	Invariato

REGOLAMENTO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

ARTICOLO	ORGANO/PROCEDIMENTO	ATTUALE REQUISITO/COMPOSIZIONE	FUTURO REQUISITO/COMPOSIZIONE
5	Ufficio di Presidenza	4 Vice, 3 Questori, 8 Segretari	Identico
14	Gruppi parlamentari	10 senatori	6 senatori
18	Giunta per il Regolamento	10 senatori	Invariato
19	Giunta per Elezioni e	23 senatori	15 senatori

	Immunità		
21	Commissioni	14 Commissioni permanenti	10 Commissioni permanenti
21	Commissioni	23 senatori (circa)	15 senatori (con 14 Commissioni) / 20 senatori (con 10 Commissioni)
36	Richiesta di trasferimento pdl ad altra Commissione	8 senatori	5 senatori
41	Richiesta di particolari modalità di voto in Commissione	3 senatori per voto nominale 5 senatori per voto segreto	Invariato se 10 Commissioni, altrimenti 2 senatori per voto nominale 3 senatori per voto segreto
41	Altre richieste in Commissione	2 senatori	Invariato
55	Richiesta di inserimento in calendario di argomenti	8 senatori	5 senatori
56	Richiesta di inversione o inserimento argomenti in odg	8 senatori	5 senatori
78	Proposizione di questione pregiudiziale su decreti legge	10 senatori	6 senatori
81	Ripresentazione di ddl	20 senatori	13 senatori

	della precedente legislatura		
99	Richiesta di riapertura o chiusura della discussione	8 senatori	5 senatori
100	Presentazione emendamenti durante la seduta	8 senatori	5 senatori
102bis	Richiesta di procedibilità di emendamenti cassati dalla V Commissione permanente	15 senatori	10 senatori
105	Apertura del dibattito su una comunicazione del Governo	8 senatori	5 senatori
107	Richiesta di verifica del numero legale	12 senatori	7 senatori
113	Richiesta di voto nominale	15 senatori	10 senatori
113	Richiesta di voto segreto	20 senatori	13 senatori
116	Richiesta di appello nominale	15 senatori	10 senatori
127	Ripresentazione odg respinti	8 senatori	5 senatori
135bis	Proposta divergente da Giunta per le Immunità	20 senatori	13 senatori
135ter	Proposta divergente da Giunta per le	20 senatori	13 senatori



	Elezioni		
142	Richiesta di dibattito su questioni relative all'UE	8 senatori	5 senatori
156bis	Presentazione di interpellanze con procedimento abbreviato	6 per ciascun senatore all'anno	9 per ciascun senatore all'anno
157	Presentazione mozioni	8 senatori	5 senatori
157	Presentazione di mozioni con procedimento abbreviato	6 per ciascun senatore all'anno	9 per ciascun senatore all'anno
165	Richiesta di seduta segreta di bilancio del Senato	20 senatori	13 senatori
167	Richiesta di voto separato a maggioranza assoluta su modifiche al Regolamento	8 senatori	5 senatori

## 6. Note conclusive

Con l'avvicinarsi della fine naturale della XVIII Legislatura, prevista per i primi mesi del 2023, l'esigenza di adeguare i Regolamenti parlamentari alla nuova realtà di un Parlamento a ranghi ridotti appare sempre più pressante. Sembra tuttavia che, almeno alla Camera, la questione non sia di attualità. È pertanto auspicabile che le Camere non perdano l'occasione di questa riforma "obbligata" del Regolamento per portare avanti altri progetti di adeguamento di questo strumento normativo, non solo per mere questioni numeriche, ma anche per porre in essere uno sforzo di pensiero finalizzato a rendere i Regolamenti più adeguati al mutato quadro economico-sociale che la

pandemia ha contribuito a fare emergere: si pensi, per esempio, alla disciplina del voto e della discussione a distanza. Altri profili su cui la pandemia ha permesso di riflettere sono quelli legati alla necessità, o presunta tale, dell'uso della decretazione d'urgenza da parte del Governo: come riferisce Ceccanti, da febbraio 2020 il Parlamento ha approvato solo sei leggi vere e proprie, cioè diverse da conversioni di decreti legge, autorizzazioni alla ratifica di trattati e parti del ciclo di bilancio<sup>21</sup>. Una riforma del regolamento della Camera potrebbe, per esempio, portare all'introduzione della "data certa" di discussione in Assemblea, come già previsto dal Regolamento del Senato. Ulteriore questione potrebbe riguardare il trasformismo parlamentare, che al Senato è già sanzionato con l'impossibilità di creare un nuovo Gruppo. Come si vede, la necessità di una riforma più ampia è particolarmente pressante per il Regolamento della Camera, che non è stato investito, come il suo equivalente del Senato, da una corposa rivisitazione in tempi recenti.

C'è da notare, come riporta *l'Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, che il Presidente Fico ha sollecitato i membri del Comitato ristretto della Giunta per il Regolamento a riferire alla Giunta nel mese di maggio, considerata anche la proposta presentata al Senato dall'On. Calderoli<sup>22</sup>. Resta da vedere se le forze politiche saranno in grado di comporre una disciplina coerente, in grado di tutelare le prerogative delle minoranze, che probabilmente soffriranno in modo particolare degli effetti del taglio, garantendo tuttavia alle maggioranze gli strumenti per portare avanti il mandato elettorale in maniera efficace e produttiva e di rimettere il Parlamento al centro della vita politica del Paese.

---

<sup>21</sup> Si veda "Sui dati della decretazione d'urgenza", spunti per intervento dell'On. Ceccanti, *Camera dei Deputati – Servizio Studi*.

<sup>22</sup> Si veda "Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari", aggiornamento del 31 marzo 2021, disponibile presso [https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo\\_Piano&content=Osservatorio-parlamentare-sulle-riforme-istituzionali-conseguenti-alla-riduzione-del-numero-dei-parlamentari&content\\_auth=%253Cb%253EFederica-Fabrizzi-e-Giovanni-Piccirilli%253C/b%253E&Artid=44302](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=Osservatorio-parlamentare-sulle-riforme-istituzionali-conseguenti-alla-riduzione-del-numero-dei-parlamentari&content_auth=%253Cb%253EFederica-Fabrizzi-e-Giovanni-Piccirilli%253C/b%253E&Artid=44302).