

# GLI EFFETTI DELLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI.

*THE EFFECTS OF THE REDUCTION IN THE NUMBER OF PARLIAMENTARIANS*

**Gianluca Trenta\***

*Abstract (ita):* Nei prossimi mesi saremo chiamati ad approvare, tramite referendum confermativo, la riforma costituzionale approvata lo scorso 8 ottobre relativamente al taglio del numero dei parlamentari, descritta dai proponenti come una riforma costituzionale rivolta essenzialmente al mero taglio dei costi della politica e alla maggiore efficienza parlamentare, ma la nuova normativa rischia di avere degli effetti non attentamente ponderati.

*Abstract (eng):* In the coming months we will be called to approve, through a confirmatory referendum, the constitutional reform approved on the 8th of October in relation to the cut in the number of parliamentarians, described by the proponents as a constitutional reform aimed essentially at the mere cut in the costs of politics and greater parliamentary efficiency, but the new legislation risks having effects that are not carefully considered.

**SOMMARIO:** **1.** Premessa. - **2.** Un cenno storico sulla composizione numerica dei parlamentari. - **3.** I precedenti tentativi di riforma della riduzione del numero dei parlamentari. - **4.** Le ulteriori proposte di riforma costituzionali avviate nella presente legislatura. - **5.** Il contenuto della riforma costituzionale. - **6.** Gli effetti sugli organi collegiali e sulle Commissioni di Camera e Senato. - **7.** Gli effetti sui Gruppi parlamentari. - **8.** Note conclusive.

## 1. Premessa.

Lo scorso 8 ottobre, la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva la proposta di legge costituzionale, già approvata in seconda deliberazione dal Senato, che riduce il numero dei parlamentari e senatori<sup>1</sup>, che saremo chiamati ad approvare, per referendum confermativo, nei prossimi mesi<sup>2</sup>.

D'altronde la scelta sulla definizione del numero dei parlamentari, nel corso della storia repubblicana, non è stata casuale. I deputati, infatti, oltre a svolgere la fondamentale funzione politica-rappresentativa tra gli eletti ed elettori svolgono ulteriori funzioni tra cui quella di eleggere le figure di garanzia costituzionale quali il Presidente della Repubblica, i Giudici costituzionali e i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura. Bisogna altresì sottolineare che il numero definito dei parlamentari consente alle camere di strutturarsi con il fine di garantire a tutti il diritto ad essere pluralisticamente rappresentati<sup>3</sup>.

L'art. 1 del testo di legge costituzionale approvato prevede la riduzione del numero dei parlamentari da 630 a 400 alla Camera dei Deputati, inclusi i deputati eletti nella circoscrizione Estero, che vengono ridotti da 12 a 8<sup>4</sup> e l'art. 2 riduce i Senatori da 315 a 200, compresi quelli eletti nella circoscrizione Estero, anch'essi ridotti da 6 a 4<sup>5</sup>.

Parallelamente alla riforma costituzionale vengono avviate ulteriori iniziative legislative, sia di rango costituzionale che di rango ordinario, quale ad esempio l'abbassamento dell'età per eleggere i Senatori da 25 a 18; il sistema per l'elezione del Senato e la riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica; l'introduzione di una particolare forma di iniziativa legislativa popolare *rinforzata*, il referendum abrogativo, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

Pertanto il c.d. taglio dei parlamentari è solo l'inizio di una lunga serie di riforme costituzionali e ciò impone qualche riflessione sulle future modifiche che potrebbero ulteriormente cambiare l'assetto istituzionale e il funzionamento delle Assemblee rappresentative in Italia.

## 2. Un cenno storico sulla composizione numerica dei parlamentari.

---

1\* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche e politiche, Università Guglielmo Marconi, Roma.

Proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B cost., approvato dall'Assemblea della Camera dei deputati in data 8 ottobre 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019.

2 Servizio Studi della Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, *Riduzione del numero dei parlamentari. Elementi per l'esame in Assemblea*, in *Dossier Camera dei Deputati e Senato della Repubblica*, 7 ottobre 2019, p. 8.

3 C. SBAILO', *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*. Memoria presentata alla Prima Commissione, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei Deputati in occasione dell'audizione tenutasi il 20 marzo 2019, in *Quaderni cost.*, 30 marzo 2019, p. 6.

4 Art. 56 della Costituzione.

5 Art. 57 della Costituzione.

In origine, durante i lavori dell'Assemblea costituente, la questione del numero dei deputati e senatori fu ampiamente dibattuta cosicché, partendo dalla proposta di Giovanni Conti, si decise di non avere un numero predefinito di parlamentari ma che venisse eletto un deputato ogni ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila e un senatore ogni duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila, con un minimo di sei senatori per Regione con esclusione della Valle d'Aosta alla quale ne spettava uno<sup>6</sup>. Il fine era quello di consentire una larga rappresentanza politica, facendo mutare il numero degli eletti al variare della popolazione<sup>7</sup>.

Con la riforma costituzionale del 1963 venne adottato il numero fisso di 630 deputati e 315 senatori; in tale riforma venne altresì deciso che ogni Regione non doveva avere meno di sette senatori, fatta eccezione dell'Valle d'Aosta che ne avrebbe avuto uno, e il Molise due<sup>8</sup>.

Nella terza legislatura, con il governo guidato da Amintore Fanfani, a seguito dell'approvazione della *legge truffa*<sup>9</sup> del 1953, poi abrogata nello stesso anno, si aprì un nuovo confronto politico soprattutto sulla scelta dei Costituenti di mantenere, nell'art. 57 della Costituzione, la scelta dei senatori su base regionale, pur non essendo una rappresentanza di tipo territoriale<sup>10</sup>.

Pertanto, nel consolidamento della legge elettorale di tipo proporzionale, si approvò la legge costituzionale n. 2 del 1963 che definì la composizione di 630 deputati e 315 senatori<sup>11</sup> e con la successiva modifica costituzionale n. 3, venne previsto in Costituzione il numero minimo di 7 senatori spettanti a ciascuna regione, fatta eccezione per la Valle d'Aosta con un solo senatore e due per la neoistituita regione Molise<sup>12</sup>.

### **3. I precedenti tentativi di riforma della riduzione del numero dei parlamentari.**

<sup>6</sup> Le prime tre legislature repubblicane furono composte: da 574 deputati e da 237 senatori nella prima legislatura (1948-1953); da 590 deputati e 237 senatori nella seconda (1953-1958) e da 596 deputati e 246 senatori nella terza (1958-1963). C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. n. 3/2020, p. 6.

<sup>7</sup> E. CAVASINO, *Commento all'art. 56*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 23 ss.

<sup>8</sup> Legge costituzionale n. 2 del 9 febbraio 1963 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 40 del 12 febbraio 1963 in cui vengono modificati gli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione.

<sup>9</sup> Legge n. 148 del 31 marzo 1953, meglio nota come *legge truffa*, introduceva un premio di maggioranza pari al 65% dei seggi della Camera dei deputati alla lista o al gruppo di liste collegate che avessero superato la metà dei voti validi e venne abrogata nello stesso anno con la legge 31 luglio 1954, n. 615. A. Chiamonte, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in *Società italiana di scienza politica SISIP*, 2009, pp. 3 ss.

<sup>10</sup> F. LANCHESTER, *Mortati e la "Legislatura Costituente"*, in *Nomos*, fasc. n. 1/2016, p. 7.

<sup>11</sup> Legge costituzionale n. 2 del 9 febbraio 1963, n. 2 in materia di modifica degli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione e pubblicato in GU Serie Generale n. 40 del 12 febbraio 1963.

<sup>12</sup> Legge costituzionale n. 3 del 27 dicembre 1963, in riferimento alle modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della Regione Molise e Pubblicato in GU Serie Generale n. 3 del 04 gennaio 1964.

Negli anni ottanta vennero avviati i lavori intorno ad una proposta di riduzione del numero dei parlamentari, istituendo la Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dal deputato Aldo Bozzi (1983-1985). Tale Commissione non formalizzò una propria proposta di revisione costituzionale ma propose alcune riforme<sup>13</sup>. Stessa sorte avvenne anche per la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta prima dal deputato Ciriaco De Mita, poi dalla deputata Nilde Iotti, agli inizi degli anni novanta (1992-1994)<sup>14</sup>.

A differenza delle due precedenti commissioni per le riforme istituzionali bicamerali, la Commissione parlamentare, presieduta da Massimo D'Alema (1997), completò il suo percorso con un progetto di riforma approvato a larghissima maggioranza, che avrebbe ridotto il numero dei deputati tra un intervallo compreso tra i 400 e i 500, con il numero preciso da determinare successivamente con legge ordinaria e una riduzione a circa duecento senatori<sup>15</sup>.

Sempre nella stessa XIII legislatura (1996-2001) venne approvata la riforma costituzionale n. 1 del 2000, relativamente alla modifica dell'articolo 48 della Costituzione avente per oggetto l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero; pertanto, nel computo totale dei rappresentanti eletti, dovevano essere compresi i 12 deputati e 6 senatori di tale circoscrizione<sup>16</sup>.

Nella legislatura seguente (2001-2006), venne approvato dal Senato della Repubblica il testo di riforma costituzionale<sup>17</sup> con cui si ridusse il numero dei rappresentati a 518 deputati e 252 senatori, ma il progetto di riforma, sottoposto a referendum popolare ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, venne respinto dagli italiani<sup>18</sup>.

Ancora, nella legislatura seguente (2006-2008), è la volta della c.d. bozza Violante, un progetto di legge costituzionale unificato approvato dalla I Commissione permanente della Camera dei deputati: nel tentativo di superare il bicameralismo paritario, veniva proposta la riduzione a 512 deputati e 186 senatori, con esclusione dei sei senatori eletti nella circoscrizione Estero ma il risultato non fu di esito diverso rispetto alle precedenti tentate riforme, a causa dello scioglimento anticipate delle Camere<sup>19</sup>.

13 L. VIOLANTE, *La riforma costituzionale nella XVI legislatura: problemi ed ostacoli*, in *Astrid Rassegna*, n. 75/2008, p. 6.

14 C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948- 2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Fasc. n. 2/2015, pp. 433 ss.

15 E. CUCCODORO, *Il governo parlamentare della Costituzione e le innovazioni possibili*, in *Osservatorio Associazione dei costituzionalisti AIC*, 2013, pp. 1 ss. Cfr anche P. BONINI, *I governi di Massimo D'Alema*, in *federalismi.it*, n. 2/2016, p. 7.

16 Legge costituzionale n. 1 del 17 gennaio 2000 e pubblicato in G.U. n. 15 del 20 gennaio 2000. Per un maggiore approfondimento cfr. E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme Elettorali*, Bari, Laterza, 1995, pp. 199 ss; G. ALBERICO, *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2018, pp. 2-3.

17 Approvato in via definitiva dal Senato della Repubblica il 16 novembre 2005 riguardante le modifiche alla Parte II della Costituzione (S. 2544-D).

18 Il referendum costituzionale confermativo si tenne in Italia il 25 e 26 giugno 2006.

19 A. C. n. 553 e abbinati-A approvata in data 17 ottobre 2007. Sul punto cfr. G. Ferraiuolo, *La revisione del bicameralismo italiano. Un difficile cammino*, in *federalismi.it*, n. 5/2008, p. 9.

Così come anche nella XVI legislatura (2008-2013), la proposta della Commissione affari costituzionali del Senato prevedeva la riduzione del numero dei parlamentari a 508 deputati e 250 senatori (A.S. n. 24 e abbinati-A), la fine della legislatura, però, non permise di completare l'iter legislativo<sup>20</sup>.

Nella XVII legislatura (2013-2018), il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nominava un gruppo di dieci c.d. Saggi che si sarebbero dovuti occupare delle riforme istituzionali, i quali nella relazione finale, auspicavano la necessità di una riforma del bicameralismo paritario, con la conseguente riduzione del numero dei parlamentari a 480 deputati e 120 senatori elettivi, ripartiti in proporzione al numero degli abitanti di ciascuna Regione<sup>21</sup>.

Nel giugno del 2013, nella stessa legislatura, dopo l'insediamento del nuovo Presidente del Consiglio Enrico Letta, venne istituita una Commissione di esperti per le riforme costituzionali. Nella relazione finale veniva prevista anche la riduzione del numero dei parlamentari a 450 deputati e un numero da quantificare successivamente tra i 150 e i 200 senatori<sup>22</sup>.

I risultati ottenuti dalla Commissione divennero la piattaforma iniziale del disegno di legge costituzionale, c.d. Renzi-Boschi; la Commissione prevedeva il mantenimento a 630 deputati e una riduzione a 95 senatori elettivi di secondo grado<sup>23</sup>. E' da sottolineare che la riforma veniva caratterizzata per la riduzione del numero dei soli senatori, in un bicameralismo non più paritario; la durata del mandato dei senatori doveva coincidere con quella dell'organo dell'istituzione territoriale di provenienza e l'annullamento dei senatori eletti nella circoscrizione Estero<sup>24</sup>. Purtroppo anche questa riforma di revisione costituzionale in merito alla riduzione del numero dei parlamentari naufragò con il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016<sup>25</sup>.

#### **4. Le ulteriori proposte di riforma costituzionale avviate nella presente legislatura.**

20 A.S. n. 24 e abbinati-A approvato nella seduta del 29 maggio 2012. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Il Superamento del Bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale*, in *Dipartimento per le Riforme Istituzionali, Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne*, 2013, p. 6; L. BORSI, *XVII legislatura. In tema di riforma costituzionale: quattro testi a confronto (1997-2012)*, in *Servizi studi del Senato, ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura*, fasc. n. 14/2013.

21 Relazione finale della Commissione per le riforme istituzionali al capo dello Stato in data 12 aprile 2013.

22 Relazione conclusiva presentata al Parlamento il 15 ottobre 2013.

23 A.C. n. 2613-D, disegno di legge costituzionale S. 1429-D relativamente anche alle Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario e la riduzione del numero dei parlamentari. Cfr. R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Esi, 2016, pp. 35 e ss.

24 F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 2/2019, p. 11.

25 C. FUSARO, *Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, pp. 507 ss.

Con la proposta di legge costituzionale in merito al taglio dei parlamentari approvata lo scorso 8 ottobre, il Parlamento, al contrario delle precedenti tentate riforme costituzionali che modificavano gran parte della Costituzione, si è concentrato su singoli segmenti, ovvero riforme limitate e puntuali del testo<sup>26</sup>.

Ciò appare avere una strategia di modifica in *work in progress* sulla rappresentanza politica, con il fine di ridimensionare il ruolo del Parlamento previsto nel sistema politico-costituzionale del nostro Paese. Difatti considerando le ulteriori iniziative legislative si può vedere che il disegno politico è quello di modificare la Costituzione in singole proposte di revisione ma con un progetto unitario<sup>27</sup>.

Attualmente le proposte di revisione costituzionale sono diverse; ad esempio presso il Senato della Repubblica è in corso un testo di modifica del comma 1, dell'articolo 58, della Cost., che abbassa da venticinque a diciotto l'età per eleggere i Senatori; nella I<sup>a</sup> Commissione della Camera dei deputati è stato avviato l'esame di una proposta di legge costituzionale che modifica gli articoli 57 e 83 della Cost., in materia di base elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica; alla Camera dei deputati è in discussione la proposta di modifica costituzionale dell'articolo 71 della Cost., per l'introduzione di una particolare forma di iniziativa legislativa popolare *rafforzata* in cui viene prefigurata l'ipotesi che se il Parlamento non dovesse accogliere entro diciotto mesi il testo di una proposta di legge presentata da cinquecentomila elettori, la proposta verrebbe sottoposta a referendum deliberativo configurando un sistema decisionale politico alternativo a quello parlamentare; sempre alla Camera dei Deputati, è in discussione la modifica costituzionale dell'articolo 75 della Cost., riguardante il referendum abrogativo, con particolare riguardo al *quorum* richiesto per la sua approvazione ed inoltre sempre alla Camera dei Deputati è stato avviato l'esame di una proposta di legge riguardante l'elezione diretta del Presidente della Repubblica<sup>28</sup>.

## 5. Il contenuto della riforma costituzionale.

Ritornando all'attuale proposta di revisione costituzionale approvata, riguardante il taglio del numero dei parlamentari<sup>29</sup>, è stata presentata dai proponenti con il duplice obiettivo sia di aumentare l'efficienza e la produttività delle Camere per renderle più vicine alle esigenze dei cittadini, sia di razionalizzare la spesa pubblica<sup>30</sup>, al fine di poter

26 A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2018.

27 M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale* in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019, pp. 200-201.

28 F. BIOINDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Rivista Nomos*, fasc. n. 3/2019, p. 7.

29 Disegno di legge costituzionale S 214-515-805-B.

30 Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Dossier del Dipartimento per le riforme istituzionali*, 2019, p. 6.



allineare il nostro sistema a quello degli altri Paesi europei, che hanno un minor numero di parlamentari<sup>31</sup>.

In particolare, il disegno di legge costituzionale, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta alla Camera dei Deputati ma con un numero inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera e riguardante le modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari si compone di quattro articoli.

Con una riduzione del 36,5% dei parlamentari il numero complessivo degli eletti è ridotto da 945 a seicento. La Camera dei Deputati è ridotta quindi da 630 a 400 deputati rientrando nel computo totale i parlamentari eletti nella circoscrizione Estero che con lo stesso taglio lineare passano da 12 a 8 (art. 1).

Il numero dei senatori al Senato della Repubblica è ridotto da 315 a 200, compresi gli eletti nella circoscrizione Estero, che vengono diminuiti da 6 a 4. E' inoltre individuato il numero minimo di tre senatori eletti per ciascuna Regione o Provincia autonoma, in proporzione alla loro popolazione, lasciando invariato l'assegnazione di un senatore per la Valle d'Aosta e due al Molise (art. 2)<sup>32</sup>.

La riforma costituzionale fissa il numero massimo di cinque senatori di diritto a vita in carica sciogliendo quindi il nodo interpretativo secondo il quale ciascun Presidente della Repubblica possa nominare fino a 5 senatori a vita (art. 3)<sup>33</sup>.

Dai lavori parlamentari emerge però la convinzione delle forze promotrici della riforma che l'applicazione della riduzione sarebbe stata cosa momentanea, dunque non occorre occuparsene nel dettaglio; per tale ragione negli stessi lavori non esiste un approfondimento degli effetti della riduzione sull'organizzazione e sul funzionamento delle camere<sup>34</sup>. Tale mancanza è comprovata anche dall'assenza di una norma transitoria sul passaggio dal vecchio al nuovo regime.

In verità gli effetti della riduzione dei parlamentari produce conseguenze tanto rilevanti da contrastare con gli obiettivi di efficienza e produttività prefissati, obiettivi che in realtà non dipendono dal numero dei parlamentari, quanto dalla loro capacità di pianificare efficacemente i loro lavori.

---

31 In Italia sono previsti un totale di 945 parlamentari (630 deputati e 315 senatori) in più bisogna aggiungere i senatori a vita e i senatori di diritto a vita, cioè i Presidenti emeriti della Repubblica. In Francia sono 925 parlamentari, in Germania 778, in Gran Bretagna un *unicum* nel suo genere 1143 e in Spagna 615. L. Castelli, Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell'indagine comparata, in *paper federalismi.it*, 17 aprile 2020, pp. 1 ss.

32 C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, fasc. n. 3/2020, pp. 71 ss.

33 Il vigente art. 59, co. 2 della Costituzione dispone che il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

34 S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Nuova Antologia*, 1/2020, pp. 192 ss.

La Costituzione rimette ai Regolamenti parlamentari la disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni dei due rami del Parlamento e per l'approvazione o modifica al regolamento è necessario il voto favorevole della maggioranza assoluta dell'Assemblea<sup>35</sup>.

Pertanto, altra questione da non sottovalutare relativa al taglio del numero dei parlamentari, è l'impatto che esso avrà sul *quorum* da definire per avviare una procedura di un atto parlamentare<sup>36</sup>, che in talune circostanze sono già ridotte ai minimi come ad esempio accade nelle Commissioni per particolari richieste<sup>37</sup>.

Tra le ragioni alla base di tale mancato approfondimento, è possibile annoverare la questione dei regolamenti parlamentari che, pur non essendo un tema di rilevanza costituzionale in senso stretto, andava presa in esame in quanto, in una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione come quella italiana, tali regolamenti svolgono un ruolo decisivo nella sua dinamica<sup>38</sup>.

Altro aspetto, non meno importante, è che il taglio del numero dei parlamentari viene considerato dai proponenti della riforma una "*variabile indipendente*" rispetto alle dinamiche parlamentari e ciò potrebbe significare tacitamente che la riforma non andrebbe a modificare l'aspetto organizzativo e dunque funziona così com'è, anche con 400 deputati; il che però potrebbe portare a enormi difficoltà nell'approvazione dei regolamenti e nelle procedure parlamentari<sup>39</sup>.

D'altro canto però occorre considerare anche che la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe avere un aspetto positivo sulla organizzazione e sul funzionamento delle camere proprio per la *speditezza e razionalizzazione dell'attività parlamentare*, intesa sia sotto l'aspetto di maggiore efficienza che di produttività<sup>40</sup>.

A tal riguardo è opportuno verificare gli effetti che tale riforma potrebbe produrre sia sotto l'aspetto organizzativo che procedurale legislativo.

35 L'art. 16, comma 4, del Regolamento della Camera dei Deputati dispone che per l'approvazione o modifica del Regolamento è necessario il voto favorevole della maggioranza assoluta dell'Assemblea.

36 Vengono considerati Atti parlamentari tutti quei documenti elaborati in Parlamento con lo scopo di certificare e rendere pubblica l'attività svolta dai diversi organi che lo costituiscono.

37 E. ROSSI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Quaderni cost.*, n. 2/2019, pp. 423-425; Cfr. anche C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1/2020, pp. 175 ss.

38 V. ONIDA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 21 marzo 2019, p. 5. Cfr. G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, pp. 33-85 ss. ora pubblicato in *scritti in onore di E. Tosato*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 3-60.

39 V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, pp. 115 ss.

40 S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it - paper*, 15 aprile 2020, p. 6.



## 6. Gli effetti sugli organi collegiali e sulle Commissioni di Camera e Senato.

La riduzione del numero dei parlamentari sicuramente andrà ad influenzare le future scelte sulla composizione numerica degli organi collegiali di direzione politico-amministrativa (Ufficio di Presidenza) presente sia alla Camera dei Deputati che al Senato della Repubblica; ad oggi tale ufficio è composto da quattro Vicepresidenti, tre deputati Questori, almeno otto deputati Segretari (uno per ogni Gruppo parlamentare)<sup>41</sup>. Stessa cosa accade per gli organismi della Camera e del Senato che svolgono i compiti volti a garantire il corretto funzionamento della Camera e l'autonomia del Parlamento rispetto agli altri poteri (Giunte parlamentari), composti al Senato da 10 senatori nella Giunta per il Regolamento e 23 nella Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari<sup>42</sup> e alla Camera 10 nella Giunta per il regolamento, 21 nella Giunta per le autorizzazioni e 10 nel Comitato per la legislazione<sup>43</sup>.

A tal proposito, va sottolineato, che il numero fisso delle cariche negli organismi collegiali appena menzionati, spesso è incompressibile, come nel caso dei vice-presidenti, che sostituiscono il Presidente nel caso di assenza, o anche i questori, i quali per i compiti a loro attribuiti, non possono essere di numero inferiore a tre membri. L'unica possibilità potrebbe essere quella di ridurre solo il numero dei segretari.

Pertanto, la riduzione del numero dei parlamentari in tali organismi renderebbe difficoltoso l'applicazione del criterio di nomina, rompendo quell'equilibrio istituzionale che finora ha prevalso. Se in futuro dovesse prevalere il criterio di proporzionalità verrebbero penalizzati i gruppi minoritari o d'opposizione, oppure se dovesse prevalere il criterio della rappresentatività ci sarebbe una sovrarappresentazione dei gruppi minoritari rispetto alla consistenza numerica<sup>44</sup>.

Per ciò che concerne gli effetti sul numero dei deputati da nominare nelle commissioni parlamentari permanenti, il problema appare più serio rispetto alle nomine negli organismi collegiali appena visto, proprio per il criterio proporzionale dei gruppi parlamentari da rispettare in virtù di quanto previsto dalla Costituzione italiana<sup>45</sup>. Difatti l'Art. 72 della Cost. indica chiaramente che la composizione delle Commissioni, preposta per la presentazione dei disegni di leggi da presentare alle Camere, devono rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari; anche l'Art. 82 della stessa Cost. prevede che ciascuna Camera possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse attraverso

41 Art. 5 del Regolamento della Camera dei deputati e art. 5 del Regolamento del Senato della Repubblica.

42 Art. 17 ss. del Regolamento del Senato.

43 Art. 16 bis del Regolamento della Camera dei Deputati.

44 P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 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, 2020, pp. 169-187 ss.

45 E. VIVALDI, *Prime considerazioni sulla legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Consulta online*, 26 marzo 2020, p. 2.

l'istituzione di una Commissione composta in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari.

Il numero dei membri che compongono le Commissioni non è regolamentato proprio per consentire di integrare singoli parlamentari, a quelli originariamente nominati, in modo da rispettare il criterio di proporzionalità<sup>46</sup>, comportando la possibilità per un deputato di un gruppo parlamentare di essere membro in più commissioni, al fine di garantire la rappresentatività; tale possibilità però altererebbe la proporzionalità della Commissione rispetto all'Assemblea<sup>47</sup>.

Con il taglio dei parlamentari accadrebbe che le attuali Commissioni parlamentari, composte attualmente alla Camera dei Deputati in un numero compreso tra i 42 e i 47 deputati, sarebbero composte tra i 26 e i 30 membri. Così anche al Senato della Repubblica si passerebbe dagli attuali 21-26 senatori a 13-16. Ciò significa ad esempio che in una Commissione al Senato, composta da 13 senatori, una proposta di legge può passare con appena 7 voti favorevoli.

Peraltro, è altresì possibile che con il taglio di cui si discute alcuni gruppi parlamentari non saranno rappresentati in tutte le Commissioni, perché inferiori al numero dei loro rappresentanti rispetto al numero delle Commissioni presenti, con l'aggravante che qualora fossero anche forze politiche di opposizione non potranno avere alcuna possibilità di esercitare il loro mandato in qualità di informazione, ispezione e di controllo.

Tuttavia, una soluzione possibile al taglio del numero dei parlamentari, sembra poter essere quella dell'accorpamento delle attuali quattordici Commissioni parlamentari con conseguente razionalizzazione delle loro competenze. Ma anche in questo caso occorre fare qualche osservazione.

Innanzitutto, è necessario che la riorganizzazione avvenga in maniera del tutto simile e coordinata in entrambe le Camere in maniera tale da regolamentare in maniera chiara le competenze delle commissioni in ugual modo, affinché non si verifichino delle asimmetrie<sup>48</sup>.

Da non sottovalutare, poi, che la riduzione o accorpamento delle commissioni parlamentari potrebbe portare ad un non perfetto allineamento con il ministero di competenza, per cui si potrebbe verificare che più commissioni facciano riferimento ad un solo ministero, oppure viceversa più ministeri facciano riferimento ad una sola commissione.

Inoltre, l'accorpamento o l'unificazione di più Commissioni può coinvolgere solo quelle omogenee per competenza di materia. Altresì, è opportuno considerare il carico di lavoro che ogni singolo deputato può supportare, cosa di non poco conto<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> A.P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, Colombo, 1987, pp. 83 ss.

<sup>47</sup> L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*, Pisa University Press, 2020, p. 137.

<sup>48</sup> N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it*, n. 1/2018, pp. 19 ss.

<sup>49</sup> S. PASSIGLI, *Le proposte di riforma costituzionale del governo Conte: luci ed ombre*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2018, p. 19.

Per tali ragioni, diminuire le Commissioni per fusione o accorpamento, è una soluzione ma ciò non toglie che il percorso non sia immune da rischi.

## 7. Gli effetti sui Gruppi parlamentari.

Altro aspetto da tenere in considerazione sulla riduzione del numero dei parlamentari, questa volta sotto l'aspetto prettamente politico piuttosto che semplicemente numerico, sono le conseguenze sui Gruppi parlamentari<sup>50</sup>.

I criteri per la formazione dei Gruppi Parlamentari vennero introdotti per rispondere alle esigenze del buon andamento dei lavori parlamentari e per la rappresentatività dell'attività svolta. Per il perseguimento del primo fine si è fatto ricorso a vincoli numerici, per il secondo invece, sono impiegati dei criteri prettamente politici<sup>51</sup>.

Per tale ragione, il Regolamento delle Camere prevede che ciascun rappresentante eletto debba iscriversi a un Gruppo parlamentare, necessario al funzionamento dei lavori in aula<sup>52</sup>.

Per la costituzione di un Gruppo politico alla Camera dei Deputati<sup>53</sup>, ad inizio legislatura, occorrono 20 rappresentanti e nel Gruppo misto 10, a differenza del Senato della Repubblica<sup>54</sup> ove è richiesto il numero minimo di 10 rappresentati per la formazione del Gruppo politico<sup>55</sup>.

Pertanto, con la nuova riforma, per la composizione dei Gruppi parlamentari esistono due alternative. La prima è quella di lasciare inalterata la disciplina sulla costituzione e il mantenimento dei gruppi politici; in realtà ciò è mera apparenza in quanto il minor numero di parlamentari e senatori comporta che per costruire il gruppo il quorum richiesto passa dal 3,7% al 5%, con innalzamento rispetto all'attuale soglia di sbarramento del 3%. Questo significherebbe che forze politiche pur vedendosi attribuire i seggi disponibili non sarebbero in grado di costituire un Gruppo politico.

In alternativa il legislatore potrebbe optare per abbassare i quorum per la formazione del Gruppo parlamentare in maniera del tutto proporzionale. In tal caso però potrebbe verificarsi ad esempio che, per la formazione dei Gruppi parlamentari in cui è richiesto un numero minimo di 5 rappresentanti (minoranze linguistiche), previa autorizzazione da parte del Presidente delle Camere, i nuovi Gruppi avrebbero la possibilità di formarsi con appena 3 o 4 senatori.

50 R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Relazione al Convegno *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 19 ottobre 2007.

51 M. RUBECCHI, *Dai partiti ai Gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei Regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1/2009, p. 5.

52 G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, Milano 1969; A. PISANESCHI, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 306-308.

53 Art. 14 e 15 del Regolamento della Camera dei Deputati.

54 Art. 14 del Regolamento del Senato della Repubblica.

55 Vi possono essere delle eccezioni alla Camera per la formazione di un Gruppo con un numero minore di deputati ma in tal caso occorre una specifica autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza.

Bisogna, inoltre, considerare anche la composizione di quelle forze politiche che, pur vedendosi rappresentati al Senato, non avranno la possibilità di formare un Gruppo e che dovranno obbligatoriamente iscriversi al Gruppo Misto; ciò aumenta le difficoltà gestionali e politiche all'interno dello stesso gruppo con partiti e movimenti politici con idee del tutto disomogenee. In tal caso ci sarà bisogno di un'ulteriore modifica ai regolamenti parlamentari, come avviene già alla Camera dei Deputati, in cui vengono riconosciute indirettamente componenti politiche interne al Gruppo Misto<sup>56</sup>.

## 8. Note conclusive.

In conclusione, in relazione all'analisi sin qui condotta, nei prossimi mesi saremo chiamati ad approvare la riforma costituzionale di riduzione del numero dei deputati da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200 vista la richiesta effettuata da un quinto dei membri del senato come previsto dall'art. 138 Cost.<sup>57</sup>

Come analizzato, però, la riforma in esame è solo apparentemente circoscritta al taglio del numero dei parlamentari, in quanto è destinata ad avere ulteriori effetti sull'organizzazione e sul funzionamento delle camere; non solo dunque una riforma costituzionale rivolta al mero taglio dei costi della politica e alla maggiore efficienza parlamentare, ma a ben vedere con effetti tutt'altro che marginali sulla democrazia parlamentare<sup>58</sup>.

Effetti che a giudizio dei proponenti sono rimasti ignorati, non attentamente ponderati e che rischiano di sollevare più criticità di quanto con tale modifica costituzionale si intenda risolvere, con l'incognita che tale riforma costituzionale possa innescare una serie di ulteriori riforme a cascata e un disegno politico unitario teso a marginalizzare il ruolo del Parlamento<sup>59</sup>.

Ulteriori dubbi sono riconducibili ad un eventuale quadro regolamentare incoerente con le nuove modifiche costituzionali, prive delle opportune forme di tutela; ciò potrebbe influire decisamente sull'organizzazione e sul funzionamento delle due Camere sino ad incentivare l'uso strutturale della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia,

<sup>56</sup> S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari*, *Op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>57</sup> La via maestra per modificare la Costituzione è il consenso ampio tra le forze politiche dei 2/3 dei componenti ma in alternativa è prevista anche la possibilità di modifiche costituzionali della sola maggioranza assoluta con la conferma da parte del corpo elettorale. G. PICCIRILLI, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fasc. n. 3/2018, pp. 9 ss.; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, Giuffrè, pp. 614 ss.

<sup>58</sup> A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei "costi della politica"*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*, Pisa University Press, 2020, pp. 143 ss.

<sup>59</sup> E. VIVALDI, *Prime considerazioni sulla legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, *op. Cit.*, p. 10.

strumenti legislativi di cui negli ultimi anni si è fatto largo uso, calpestando talvolta i diritti delle minoranze<sup>60</sup>.

Le perplessità emergono dal fatto che in nessuno dei due rami del parlamento sono state presentate proposte di modifica del Regolamento, soprattutto al Senato dove tale riforma produrrà i suoi maggiori effetti. Ciò, potrebbe aprire un nuovo scenario del tutto preoccupante, ossia il rischio che nella prossima legislatura, in assenza di una riforma sulla disciplina organizzativa e funzionale, possa essere il Presidente di Assemblea di ciascuna camera, congiuntamente con la Giunta per il regolamento, ad introdurre quelle modifiche regolamentari necessarie a garantire i lavori delle camere, con la conseguenza di corrodere la Democrazia rappresentativa del Paese<sup>61</sup>.

---

60 G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, 2020, pp. 224 ss.

61 L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, *Op.cit.*, p. 141.