



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Dottorato di Ricerca in «Diritto pubblico, comparato e internazionale»**  
*Curriculum Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate*  
**XXXVI Ciclo**

**Disciplina e prassi dei gruppi parlamentari  
nell'evoluzione della forma di governo italiana**

Candidato

Adolfo Russo

Tutor

Prof. Stefano Ceccanti

Co-Tutor

Prof.ssa Astrid Zei

**Anno accademico 2022-2023**



# **Disciplina e prassi dei gruppi parlamentari nell'evoluzione della forma di governo italiana.**

## **Introduzione**

Per un inquadramento generale	p.
1. A proposito della natura giuridica dei gruppi parlamentari	1
2. Oggetto della Ricerca	5

## **Capitolo I**

### **L'inquadramento sistemico dei gruppi parlamentari**

1.1. I gruppi parlamentari e la rappresentanza politica	8
1.2. L'art. 67 della Costituzione e le sue interpretazioni	10
1.2.1. L'orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia	12
1.3. L'ineludibile rapporto tra gli artt. 49, 54 e 67 della Costituzione	14

## **Capitolo II**

### **I gruppi parlamentari: dalle origini alla fine della c.d. I Repubblica**

2.1. L'origine storica dei gruppi parlamentari	18
2.2. La nascita dei gruppi parlamentari in Italia: tra l'introduzione del sistema proporzionale e le riforme regolamentari del '20-22	20
2.3. I gruppi parlamentari nel disegno costituzionale	24
2.4. I gruppi nella prima fase dell'esperienza repubblicana	28
2.5. Il salto di qualità dei regolamenti del 1971	30
2.6. L'evolversi delle prassi riguardanti i gruppi "in deroga" e il ruolo del gruppo misto	33

## **Capitolo III**

### **I gruppi parlamentari: dalla crisi di sistema del 92-94 al tentativo di svolta maggioritaria**

3.1 L'inversione di tendenza circa l'autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga	37
3.2 La riforma del regolamento della Camera del 1997 e le nuove prassi al Senato	41

3.3 L'esplosione del gruppo misto nel periodo di transizione tra le «Repubbliche» e l' <i>argine</i> delle componenti politiche	44
3.4 La persistenza del transfughismo nel sistema politico italiano: fenomeno patologico “neutralizzante” del tentativo di svolta maggioritaria	47
3.5 I gruppi nel nuovo contesto coalizionale e la <i>resurrezione</i> dei gruppi in deroga	50

## Capitolo IV

### I tentativi di riforma a costituzione invariata

4.1 Le proposte di riforma nella XVI e XVII legislatura	54
4.2 La riforma del Regolamento del Senato del dicembre 2017	59
4.2.1. La costituzione dei gruppi parlamentari: l'introduzione del requisito politico	59
4.2.2. Le sanzioni per il parlamentare che cambia gruppo	63
4.2.3. Le altre modifiche connesse	64
4.3 Le (non) applicazioni della nuova disciplina in materia di gruppi parlamentari nel corso della XVIII legislatura	67
4.4 Considerazioni rispetto ad alcune osservazioni critiche rivolte alla riforma del dicembre 2017	74

## Capitolo V

### I gruppi parlamentari nella XIX legislatura: alla ricerca di un nuovo equilibrio dopo la riduzione del numero dei parlamentari e le ulteriori modifiche ai regolamenti

5.1 La riduzione del numero dei parlamentari	79
5.1.1. Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi parlamentari	81
5.2. Le riforme regolamentari di Senato e Camera a cavallo tra XVIII e XIX legislatura	85
5.2.1. I gruppi parlamentari nella riforma del regolamento del Senato del 2022	87
5.2.2. Le novità riguardanti il singolo parlamentare	90
5.3. Prime annotazioni sui gruppi parlamentari nella XIX legislatura	93
5.3.1. La formazione dei gruppi parlamentari a inizio legislatura: subito un allargamento delle maglie	93
5.3.2. La separazione tra Azione e Italia Viva	95
5.3.3. Il «giallo» del senatore De Rosa	97

**Considerazioni conclusive** 99

**Riferimenti bibliografici**



## Introduzione

### Per un inquadramento generale

#### A proposito della natura giuridica dei gruppi parlamentari

Definire cosa siano i gruppi parlamentari non è affatto semplice poiché essi «occupano una posizione del tutto particolare nell'ordinamento, che supera anche l'ambito strettamente attinente ai lavori parlamentari»<sup>1</sup>. Essi possono essere considerati la proiezione dei partiti all'interno delle istituzioni parlamentari ma, allo stesso, di queste ultime ne costituiscono uno degli architravi.

Non è un caso, quindi, che il tema della natura giuridica dei gruppi parlamentari sia una delle questioni principali attorno alla quale si è concentrato l'interesse della dottrina costituzionalistica nel corso della seconda metà del secolo scorso<sup>2</sup>. La complessa decodificazione della loro «essenza» ha, infatti, generato una significativa eterogeneità di teorie al riguardo, le quali tuttavia possono ricomprendersi in due filoni principali: uno che pone l'accento sul carattere associativo del gruppo parlamentare, ritenendolo dunque soggetto di diritto privato<sup>3</sup>, l'altro che ne valorizza principalmente il suo essere organo delle Camere e quindi la sua funzione pubblicistica<sup>4</sup>.

I fautori della «tesi privatistica», nel merito, incentrano la loro analisi sulla relazione esistente tra i gruppi parlamentari e i partiti politici, finendo col riconoscere ai primi la medesima natura giuridica dei secondi. Tale assimilazione viene giustificata alla luce della simultaneità con la quale i due fenomeni si sono presentati sulla scena, non solo italiana: la comparsa dei gruppi nelle Aule parlamentari è avvenuta pressoché in contemporanea all'affermazione, nell'arena politica, dei partiti di massa e l'evoluzione progressiva dei rispettivi ruoli è stata il frutto di interconnessi eventi che si sono registrati a partite dal primo dopoguerra. Tali avvenimenti sono culminati, da un lato, nell'adozione di una legge elettorale proporzionale nel 1919 e, dall'altro lato, nell'emendamento del Regolamento della Camera dei Deputati del Regno d'Italia del 1920 al fine di introdurre, per la prima volta, l'organizzazione dell'organo assembleare attraverso la ripartizione in gruppi parlamentari in luogo del previgente sistema degli uffici, e conseguentemente la composizione delle Commissioni competenti per materia in maniera proporzionale ai gruppi esistenti all'interno dell'Assemblea. Detto in altre parole: «una volta articolata la rappresentanza parlamentare in base a ben precisi *cleavages* politici e ideologici, anziché, come era stato in precedenza, in dipendenza di logiche esclusivamente

---

<sup>1</sup> Cfr. S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure apparati*, vol. 2, Roma, Camera dei deputati, 2008, p. 659.

<sup>2</sup> Le principali tesi sono state riportate, da ultimo, da G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare* pp. 83-87 nonché da A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2019, pp. 71-74.

<sup>3</sup> P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari, nota alla sentenza del Tribunale di Roma 29 aprile 1960*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961.

<sup>4</sup> G. F. CIAURRO, *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982, 233 ss; D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Perugia, 1983 pp. 34 ss.

territoriali e clientelari, questi medesimi *cleavages* sono [...] stati utilizzati per riprodurre con precisione gli equilibri propri dell'Assemblea anche all'interno dei suoi collegi minori»<sup>5</sup>.

I sostenitori della «tesi pubblicistica», di contro, – pur assimilandosi alla definizione dei gruppi parlamentari quale «riflesso istituzionale del partito politico»<sup>6</sup> – pongono l'accento sul ruolo rivestito dagli stessi sotto il profilo dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere. Per quel che concerne l'aspetto dell'organizzazione, infatti, i gruppi parlamentari, per mezzo degli artt. 72 e 82 Cost., rappresentano l'*architrate* per la composizione secondo criteri di proporzionalità delle Commissioni permanenti e delle Commissioni d'inchiesta; essi, inoltre, offrono un contributo determinante ai fini della formazione degli organi di vertice delle Camere e di organi collegiali diversi dalle Commissioni (si pensi, ad esempio, alle Giunte)<sup>7</sup>. Sotto il profilo funzionale, invece, viene portata in luce la posizione di centralità progressivamente rivestita dai gruppi, per tramite dei loro Presidenti, nell'attività di programmazione dei lavori all'interno della conferenza dei capigruppo, a cui si unisce la garanzia del buon andamento e della speditezza dei lavori parlamentari assolta in ragione della «responsabilizzazione dei gruppi rispetto all'economia procedurale dei lavori»<sup>8</sup>. Peraltro, coloro che avallano la natura pubblicistica dei gruppi parlamentari, ne evidenziano il carattere necessario e obbligatorio, per quel che concerne il diritto/dovere dei parlamentari di appartenervi<sup>9</sup>; indispensabili al punto da arrivare ad annoverarli tra gli organi delle Camere<sup>10</sup>.

È chiaro che nelle suddette tesi si rifletta la diversa concezione del rapporto che intercorre tra gruppi parlamentari e partiti politici, infatti, com'è stato sottolineato, «dall'esame della dottrina che ha scandagliato il problema della configurazione giuridica dei gruppi parlamentari, possono

---

<sup>5</sup> Cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, p. 4.

<sup>6</sup> Resta celebre il riconoscimento operato (e poi ribadito), tramite la sopraccitata formula, dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 49 del 1998 e n. 298 del 2004.

<sup>7</sup> Sul punto F. F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggestion" dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, pp. 85 ss.

Insiste molto sul punto, inoltre, S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Volume II. Il contesto italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, 2004, pp. 3 ss.

<sup>8</sup>Cfr. E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rassegna parlamentare.*, 2/2015, p. 347.

<sup>9</sup>Tale ultimo aspetto, in verità, è assai dibattuto in dottrina. Da un lato c'è chi – come Adriana Ciancio, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, pp. 97 ss. – evidenzia come i regolamenti parlamentari abbiano trasformato in un obbligo quello che la Costituzione aveva previsto semplicemente quale una libera scelta del parlamentare il quale, in difetto dell'adesione ad un gruppo, sarebbe stato escluso solo dall'esercizio della funzione legislativa in sede decentrata e dall'attività ispettiva svolta ai sensi dell'art. 82 Cost. e senza che ciò potesse comportare una lesione del libero mandato parlamentare, posto che i deputati e i senatori non iscritti ad alcun gruppo, secondo questa dottrina, potrebbero esercitare le proprie funzioni singolarmente in tutti quei casi in cui non sia previsto il ricorso all'attività delle commissioni. Dall'altro lato, v'è chi rammenta come l'adesione necessitata ai gruppi finirebbe con l'incidere negativamente sul divieto di mandato imperativo. Cfr. M. BON VALVASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, p. 72 nonché R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. MERLINI, Firenze, 2009, p. 258.

<sup>10</sup>Cfr. G. F. CIAURRO, G. NEGRI, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1989, p. 9; P. MARSOCCI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*, in *Federalismi.it*, 13 ottobre 2018, p. 4.

enuclearsi differenti correnti di pensiero, distinte a seconda della maggiore o minore importanza che ciascuna di essa ha attribuito al rapporto in questione»<sup>11</sup>; coloro i quali pongono l'accento sul loro carattere associativo ritengono i gruppi una sorta di organi distaccati dei partiti politici<sup>12</sup>, diversamente, coloro che sostengono che i gruppi andrebbero definiti quali organi delle Camere ritengono venga data eccessiva enfasi alla rapporto con i partiti sottolineando, al contrario, la loro indubitabile essenzialità per i lavori delle Assemblee parlamentari<sup>13</sup>, oltretutto il loro carattere permanente.

Ad onore del vero, come anche qui si è tentato di dare conto, entrambe le correnti di pensiero hanno a loro favore degli argomenti convincenti, del resto sarebbe difficile negare sia l'essenzialità dell'organo gruppo parlamentare all'interno dell'organizzazione delle Assemblee elettive, sia il suo carattere strumentale rispetto al perseguimento dei fini politici del partito di riferimento<sup>14</sup>. Per questa ragione si è tentato di tenere insieme entrambi gli elementi attraverso un'impostazione compromissoria, che qui si intende sottoscrivere; tale impostazione prende atto della natura intrinsecamente dualistica dei gruppi parlamentari interpretando il fenomeno attraverso questa chiave di lettura. Pertanto, si è parlato di carattere «bifronte» dei gruppi parlamentari<sup>15</sup>, di «doppia soggettività»<sup>16</sup>, di «natura anfibola»<sup>17</sup> a seconda di quale profilo si prenda in considerazione<sup>18</sup>, quello pubblicistico di organi delle Camere oppure quello privatistico di organi di partito.

Sembra essersi consolidata nel senso dell'accoglimento della teoria della natura c.d. «mista» o «ibrida» dei gruppi anche la più recente giurisprudenza, che distingue il carattere pubblicistico o privatistico in ragione del tipo di attività da questi posta in essere.

Per un verso, sono numerose le pronunzie volte a riconoscere la giurisdizione del giudice ordinario e, di conseguenza, la matrice privatistica dei relativi rapporti giuridici, quando questi abbiano ad

---

<sup>11</sup>A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, op. cit., p. 36.

<sup>12</sup>V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali*, Milano, 1970, 94; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979, p. 625, oltre ovviamente al già citato, P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, op. cit., pp. 295 ss.

<sup>13</sup>A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, p. 186.

<sup>14</sup>A questo proposito si è parlato di «irriducibile politicità» del gruppo parlamentare, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, p. 72.

<sup>15</sup>S. SICARDI, *Parlamento (organizzazione e funzionamento)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, p.16.

<sup>16</sup>E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in *Il Politico*, 2/2013, p. 23.

<sup>17</sup>R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *atti del convegno: La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 19 ottobre 2007, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 7.

<sup>18</sup>Tale impostazione in particolare è rinvenibile anche nella nota pronuncia Corte Cass., S.U., ord. n. 3335, 19 febbraio 2004.

oggetto profili disciplinati per il tramite dell'autonomia privata dei gruppi. Si pensi agli aspetti giuslavoristici e, quindi, alle relazioni instaurate tra il gruppo e i propri dipendenti<sup>19</sup>.

Per altro verso, non mancano le pronunzie che ribadiscono come la giurisdizione del giudice comune rimanga preclusa allorché le controversie concernenti i gruppi riguardino profili che attengono ad aspetti organizzativi e funzionali delle Camere<sup>20</sup>.

L'esistenza di una pluralità di orientamenti interpretativi – dottrinali quanto giurisprudenziali – sulla natura giuridica dei gruppi sembra confermare l'ambivalente caratura di tali soggetti.

Del resto, a medesime conclusioni sono approdati gli stessi Regolamenti parlamentari. La questione della natura giuridica dei gruppi, infatti, è stata affrontata in recenti modiche<sup>21</sup> (2012) ma senza risolvere l'annoso dilemma<sup>22</sup>; al contrario, la definizione che ne dà l'art. 14, comma 1, del Regolamento della Camera, coglie a pieno la ineliminabile natura ambivalente dei gruppi parlamentari descritti sia come «associazioni di deputati» che come «soggetti necessari al funzionamento della Camera».

È necessario sottolineare altri due elementi. Pur nelle differenze, la maggior parte delle ricostruzioni dottrinali ha comunque concordato che i gruppi, in nessun caso, sarebbero in grado di esprimere una volontà direttamente imputabili alle Camere o ai partiti politici, né in alcun modo la loro attività sarebbe in grado di impegnare giuridicamente le une o gli altri<sup>23</sup>.

Inoltre, seppur all'interno di un dibattito risalente (ma sempre vivo), non è possibile non prendere in considerazione il radicale cambiamento di contesto intercorso; i recenti sviluppi del ruolo dei gruppi si sono verificati all'interno di un quadro politico estremamente mutato, pertanto l'interpretazione della natura dei gruppi quali entità complesse<sup>24</sup>, autonome ed indipendenti

---

<sup>19</sup> Tanto si evince, ad esempio, dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione che ha attribuito alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie concernenti il rapporto di lavoro dei dipendenti c.d. «stabilizzati» dei gruppi parlamentari del Senato, cfr. Sez. unite, 29 dicembre 2014, n. 27396.

<sup>20</sup> In questo secondo filone interpretativo si inseriscono una serie di ordinanze che hanno affermato come «nel quadro costituzionale vigente, vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, sul quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai Regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualifica di soggetti privati». Cfr. Cass., Sez. unite, 19 febbraio 2004, n. 3335; Sez. unite, 24 novembre 2008, n. 27863; Cass., Sez. lav., sent., 4 gennaio 2018, n. 92.

<sup>21</sup> Relative agli artt. 15 e 15-ter del regolamento della Camera, deliberate il 25 settembre 2012, e agli artt. 15, 16 e 16 bis del regolamento del Senato, deliberate il 21 novembre del 2012. In entrambi i casi le nuove disposizioni, approvate con lo scopo di favorire una maggiore trasparenza in ordine all'utilizzo dei fondi destinati ai gruppi «in risposta» allo scandalo sull'uso disinvolto dei finanziamenti venuto alla luce in diversi Consigli regionali, sono entrate in vigore nella XVII legislatura.

<sup>22</sup> Sul tema si veda l'approfondita analisi di E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari*, op. cit., p. 27.

<sup>23</sup> In questo senso si è parlato di «ulteriorità» dei gruppi parlamentari rispetto all'ordinamento nel quale operano, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., p. 72.

<sup>24</sup> Sul quali si veda L. PEDULLÀ, *Sull'evoluzione (o involuzione?) dei gruppi misti nel sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2005, p. 807.

rispecchia (almeno in parte) la prassi affermatasi a partire almeno dalla XIII legislatura e ormai divenuta patologica, della costituzione di raggruppamenti politici in corso di legislatura e a prescindere da qualsiasi legame iniziale con il partito<sup>25</sup>. Tale inquadramento del gruppo parlamentare risponde all'esigenza di qualificarlo come soggetto politico autonomo con una natura giuridica complessa, che si concretizza a più livelli: attraverso il suo ruolo all'interno delle Assemblee parlamentari, nel rapporto con il partito e quindi nella sua funzione di collegamento con la società civile.

## **Oggetto della Ricerca**

Nelle pagine a seguire si intende indagare il ruolo dei gruppi parlamentari rispetto ai mutamenti della forma di Governo italiana, in particolare attraverso il ruolo che essi svolgono all'interno delle Assemblee elettive, e come organi di queste, e come proiezione istituzionale dei partiti. Più nello specifico, il lavoro avrà ad oggetto un'approfondita ricostruzione, altresì mediante l'analisi dei fondamenti teorico-dottrinali in materia, del ruolo assolto dai gruppi parlamentari nelle dinamiche di funzionamento della forma di Governo alla luce delle evoluzioni tracciate dalla disciplina regolamentare e nella prassi.

Dopo aver illustrato, ad apertura del lavoro, le principali teorie circa la natura giuridica dei gruppi parlamentari, nel primo capitolo ci si soffermerà sul loro inquadramento sistemico. Nello specifico, si indagherà il rapporto sussistente tra gruppi parlamentari e rappresentanza politica, mediante l'analisi degli articoli 1, 49, 54, 67, 72 e 82 della Costituzione.

Nel secondo capitolo, dopo aver ripercorso le tappe dell'origine storica dei gruppi parlamentari e della loro genesi in Italia col varo dei regolamenti del 1920 a seguito dell'introduzione della legge elettorale proporzionale del 1919, ci si soffermerà sull'evoluzione dell'istituto nei primi decenni del regime repubblicano, riservando una particolare attenzione alla riforma regolamentare del 1971. Questa ha, infatti, rappresentato la prima organica rielaborazione repubblicana dei testi regolamentari dando vita a quella che è stata definita una «Camera organizzata per gruppi e da gruppi».

Nella terza parte della trattazione ci si soffermerà su tutti quei fenomeni che hanno accompagnato i gruppi parlamentari durante il tentativo di svolta maggioritaria successivo alla crisi sistemica del '92-'93. Tra le varie questioni, si effettuerà una disamina della Riforma regolamentare della Camera del 1997 e della nascita (e incremento) del fenomeno del transfughismo parlamentare.

---

<sup>25</sup> In questo contesto sarebbe – ad esempio – difficile affermare la indubitabile subordinazione del gruppo al partito come invece faceva G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari, op. cit.*, pp. 789 ss.

Nel quarto capitolo, dedicato all'analisi dei tentativi di riforma a «Costituzione invariata», si ripercorreranno gli eventi successivi al fallimento del *referendum* costituzionale del 2016, in un quadro di crisi del bipolarismo e con la crescente necessità di una razionalizzazione della disciplina dei gruppi nel più ampio quadro di una riforma dei regolamenti parlamentari, avutasi poi solo al Senato al tramonto della XVII legislatura.

Successivamente, dopo aver tracciato le principali novità emerse nel corso della XVIII legislatura sia dal punto di vista della disciplina regolamentare che, soprattutto, dell'applicazione che se ne è data, si prenderanno in esame le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari e le ulteriori novità nella disciplina dei gruppi che ne sono derivate.

In chiusura, dopo un doveroso approfondimento sul primo scorcio della legislatura in corso (XIX), si avanzeranno le prime conclusioni inevitabilmente ancora parziali considerato il quadro d'insieme nel quale ci si muove caratterizzato da un lato, da forti disomogeneità regolamentari tra i due rami del Parlamento, e dall'altro, da un ulteriore tentativo, *in itinere*, di riforma costituzionale che, nelle intenzioni, è destinato a modificare profondamente la forma di governo introducendo il c.d. «premierato».



# Capitolo I

## L'inquadramento sistemico dei gruppi parlamentari

**SOMMARIO:** 1.1. I gruppi parlamentari e la rappresentanza politica. – 1.2. L'art. 67 della Costituzione e le sue interpretazioni – 1.2.1. L'orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia. – 1.3. L'ineludibile rapporto tra gli artt. 49, 54 e 67 della Costituzione.

### 1.1. I gruppi parlamentari e la rappresentanza politica

La qualificazione giuridica dei gruppi parlamentari, lo si è visto, risulta particolarmente complessa dal momento che essi rappresentano il principale strumento di collegamento tra partiti e istituzione parlamentare, tra politica e diritto, tra singolo parlamentare e volontà assembleare<sup>26</sup>. Nondimeno, di non semplice definizione è il rapporto che intercorre tra i gruppi parlamentari e i partiti politici e, più in generale, l'inquadramento di questi rispetto al tema della rappresentanza politica.

I gruppi parlamentari, si avrà modo di approfondirlo compiutamente nel corso della trattazione, possono essere infatti inquadrati sia da un punto di vista costituzionale – e, in tal senso, essi rappresentano lo strumento di rappresentanza dei partiti all'interno del tessuto sociale – sia da un punto di vista parlamentare, in quanto struttura necessaria delle Camere<sup>27</sup>.

I gruppi hanno, senza alcun dubbio, una funzione strumentale al buon andamento dei lavori parlamentari, essendo indispensabili per l'organizzazione delle Camere; ma la loro riduzione a strumenti volti unicamente a garantire il buon funzionamento dei lavori parlamentari e ad organizzare l'attività interna dell'Assemblea non tiene conto del carattere politico che in questi organi è intrinseco<sup>28</sup>. I gruppi sono la «naturale [...] proiezione dei partiti nelle istituzioni parlamentari»<sup>29</sup>, «l'espressione parlamentare di coloro che, eletti nelle liste di un medesimo partito, si ritrovano insieme per il perseguimento di obiettivi politici comuni», in quanto legati «dalla condivisione [...] di un *idem de republica sentire*». È nella «stessa nozione di gruppo» che «è insita la necessità che l'elemento associativo si basi sull'elemento politico»<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. M. PERGOLANI, *Gruppi parlamentari e rappresentanza politica nell'ordinamento italiano*, Tesi di dottorato, consultabile sulla piattaforma online [www.iris.it](http://www.iris.it), p. 54.

<sup>27</sup> Cfr. B. MALAISI, *La rappresentanza politica*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano. Volume II*, Torino, 2004, pp. 133-134.

<sup>28</sup> Sul punto M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2009, p. 5.

<sup>29</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AIC, *Il Parlamento*, Padova 200, p. 67.

<sup>30</sup> S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari...*, op. cit., p. 247. Lo Stesso A., ha poi avuto modo di affermare che «da

D'altra parte, il ruolo politico dei gruppi era già chiaro al momento della loro introduzione coi Regolamenti del 1920<sup>31</sup>, pensata per adeguare la struttura interna della Camera all'affermazione dei partiti di massa: nel 1921 Gaspare Ambrosini scriveva, a tal proposito, che «i gruppi parlamentari presuppongono l'esistenza di corrispondenti partiti politici nel paese»<sup>32</sup>.

Ripresi – dopo la parentesi fascista – dalla Costituzione repubblicana, i gruppi parlamentari sono, così, stati inseriti all'interno del circuito della rappresentanza politica delineato dalla Carta fondamentale. In tal senso, essi rappresentano i partiti in Parlamento, quei partiti che vengono indicati come rappresentanti attraverso il voto (art. 48) e attraverso i quali i cittadini concorrono alla determinazione della politica nazionale (art. 49), esercitando in tal modo la sovranità che appartiene loro (art. 1). Vi è una consequenzialità politica e giuridica tra elettori (artt. 1.2 e 48 Cost.), partiti (art. 49 Cost.) e gruppi (artt. 72.3 e 82.2 Cost.), che va dai primi verso i secondi<sup>33</sup>.

Il passaggio dallo Stato liberale, in cui la sovranità era in capo allo Stato, a quello democratico, nel quale «la sovranità appartiene al popolo», ha infatti portato con sé una nuova visione della dialettica parlamentare, in cui protagonisti non erano più i singoli parlamentari, che si esprimevano in difesa degli interessi del loro (ristretto) elettorato, ma i partiti di massa, che si fanno portatori di istanze diffuse nel Paese e rappresentano un'ampia porzione di elettorato. Dal parlamentarismo classico, basato sulla rappresentanza individuale, si è passati al parlamentarismo dei partiti, basato sulla rappresentanza dei gruppi<sup>34</sup>.

Un passaggio, questo, particolarmente evidente nella legittimità di decisioni prese da una parte in nome e per conto del tutto, senza il consenso di tutti i parlamentari, come avviene nelle commissioni con compiti legislativi e di inchiesta: «la facoltà riconosciuta in Costituzione alle commissioni, cioè ad organi a composizione ristretta rispetto all'Assemblea, di potersi sostituire ad essa nell'esercizio del suo principale potere – quello legislativo (art. 72, comma 3, Cost.) – e nella massima espressione della sua potestà ispettiva – quella cioè di procedere ad indagini ed esami in materie di pubblico interesse con gli stessi poteri e gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria (art. 82 Cost.) – a condizione di essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari presenti nella

---

un lato, i gruppi sono organo dell'associazione privata *partito politico*, disciplinata dal proprio statuto in conformità degli artt. 49 e 18 Cost. e degli artt. 14 ss. del Codice civile; dall'altro, operano all'interno delle Camere, in cui esercitano una funzione di natura costituzionale, garantita dagli artt. 72 e 82 Cost. e specificata dai regolamenti parlamentari». Cfr. A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2019, pp. 78-79.

<sup>31</sup> Oggetto del successivo capitolo.

<sup>32</sup> G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, 1921, p. 83.

<sup>33</sup> Per un approfondimento sul tema del diritto di voto e delle votazioni si veda, tra tutti, M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, pp. 73 ss.

<sup>34</sup> Come ebbe modo di dire il costituente Lelio Basso, l'art. 49 Cost. «è nato in diretto collegamento con l'articolo 1», e ha dato «un fondamento costituzionale al passaggio dal sistema parlamentare classico al sistema di democrazia di partiti». Cfr. L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano 1966, p. 135.

medesima assemblea, implica una rottura da parte del costituente dei principi del parlamentarismo classico, basati sulla rappresentanza politica del singolo parlamentare, e la sua adesione a quelli propri dei regimi parlamentari *razionalizzati*, basati invece sulla rappresentanza politica dei gruppi»<sup>35</sup>.

Ora, se è vero – come detto – che il carattere politico dei gruppi è «certificato dalla storia»<sup>36</sup>, resta un dato di fatto che, da qualche tempo a questa parte, il fenomeno della mobilità da un gruppo all'altro<sup>37</sup> attuato da un numero sempre più consistente di parlamentari (specialmente a partire dalla XIII legislatura), ha dato luogo ad una serie di interrogativi sulla rappresentanza politica. Ci si è domandati, in particolare, se il concetto di «democrazia permanente»<sup>38</sup> implica che le istituzioni di governo debbano rispecchiare permanentemente la volontà popolare e che vi sia continua ed effettiva rispondenza delle situazioni scaturite dalle urne alla reale volontà del popolo stesso. Conseguentemente, ci si è chiesto se a seguito dei fenomeni di mobilità parlamentare l'alterazione degli equilibri politici definiti nel momento delle consultazioni leda il principio democratico *ex art. 1 Cost.*

Per poter (tentare di) rispondere a questi interrogativi è opportuno effettuare una disamina dell'art. 67 della Costituzione. È oggettivo, infatti, che ivi la Costituzione sancisca espressamente il divieto di mandato imperativo; al contempo, però, siffatta disposizione non può essere adoperato «a mo' di ombrello»<sup>39</sup>, in quanto alibi per giustificare il fenomeno del transfughismo parlamentare<sup>40</sup>.

## **1.2.L'art. 67 della Costituzione e le sue interpretazioni**

Una disamina che abbia ad oggetto, nella loro accezione più ampia, le modalità di svolgimento del mandato parlamentare nell'ordinamento repubblicano non può mancare di contenere una riflessione sull'art. 67 della Costituzione, alla luce del quale «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

---

<sup>35</sup> Così S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, *op. cit.*, p. 246.

<sup>36</sup> Così F. FABBRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *federalismi.it*, n. 8, 2015, p. 4. Sul legame tra gruppo parlamentare e partito, vd. anche G. F. CIAURRO, G. NEGRI, *voce Gruppi parlamentari*, *op. cit.*, per i quali «la formazione di gruppi all'interno delle assemblee [...] si ricollega in vario modo alla formazione nella società dei partiti».

<sup>37</sup> Il tema del c.d. transfughismo parlamentare sarà trattato approfonditamente nelle pagine a venire.

<sup>38</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1952, p. 856.

<sup>39</sup> Cfr. B. MALAISI, *La rappresentanza politica*, *op. cit.*, p. 134.

<sup>40</sup> Cfr. G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, 2023, pp. 109 ss.

Tale formula – sulla cui decodificazione poco ha potuto l’esegesi dei lavori preparatori dell’Assemblea costituente<sup>41</sup> – è stata oggetto di due differenti chiavi di lettura, rispettivamente rispondenti a due diversi modi di intendere il rapporto tra rappresentanza parlamentare e democrazia<sup>42</sup>.

Secondo la prima interpretazione, il concetto di Nazione contenuto nell’art. 67 Cost. è da ritenere sostanzialmente equivalente a quello di popolo, detentore della sovranità, ai sensi dell’art. 1 della Costituzione. Conseguentemente, poiché il «modo di autoorganizzazione spontanea del popolo»<sup>43</sup> è rappresentato dai partiti politici, che sono inoltre «ponte tra popolo, Camere e Governo»<sup>44</sup>, le loro direttive sono da considerarsi «punti di riferimento» della rappresentanza parlamentare<sup>45</sup> e pertanto sono escluse dall’inciso «senza vincolo di mandato» (contenuto nell’art. 67 Cost.), che assume così un carattere residuale. L’elezione dei singoli rappresentanti, pertanto, non corrisponde alla scelta di soggetti assolutamente liberi nell’interpretazione dell’interesse generale bensì di individui che hanno assunto l’impegno di regolarsi «secondo determinati orientamenti», equivalenti ai diversi modi di concepire l’interesse generale<sup>46</sup>. La suddivisione dell’Assemblea elettiva in gruppi parlamentari sottende questa logica ed è funzionale a consentire che il gruppo (o i gruppi) aventi la maggioranza in Parlamento possano garantire, attraverso il raccordo fiduciario con il Governo, l’unità di indirizzo politico<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> Il dibattito che si svolse in seno alla Costituente sull’articolo 67, infatti, fu piuttosto scarno e non contribuì a fare chiarezza sugli orientamenti dei costituenti in merito alla rappresentanza politica e, precipuamente, al tema del mandato imperativo. Il vincolo di mandato, principio cardine della cultura marxista, venne infatti lasciato ai margini della discussione senza trovare difensori né all’interno né all’esterno dell’Assemblea costituente. «(...) l’esaltazione giacobina e marxiana del mandato imperativo (finalizzata pur sempre – come la contrapposta tesi del mandato libero – all’obiettivo dell’unità della società), la preferenza espressa da una parte significativa del pensiero socialista nei confronti della revoca del mandato imperativo piuttosto che del *referendum*, sembrano, sotto questa peculiare angolatura, coniugarsi con il pensiero *kelseniano*, che, nel mandato libero individua una sostanziale contraddizione con il principio democratico, tanto da indurlo a parlare della rappresentanza come una *finzione*», A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 2, 1998, p. 123.

Più in generale, per una ricostruzione organica dei lavori preparatori dell’art. 67 si vedano N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991; AA. VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. I, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1976; R. MORETTI, Art. 67, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve della Costituzione*, Padova, 1960; F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Vol I e II.*, Bologna, 2018.

<sup>42</sup> Cfr. E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, *costituzionalismo.it*, Fasc. 2/2017, p. 155.

<sup>43</sup> Così V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo, Relazione al I Congresso Nazionale di dottrina dello Stato: «La funzionalità dei partiti nello Stato democratico»* (Trieste, 1966), ora in *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 212.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, p. 680.

<sup>46</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo...*, *op. cit.*, p. 214.

<sup>47</sup> Il vincolo di partito collega infatti «sottoponendoli ad una stessa disciplina» cittadini non elettori, cittadini elettori, parlamentari e uomini di Governo, cfr. V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo...*, *op. cit.*, p. 212.

Tale interpretazione è stata dominante fino alla seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso, quando – complice la crisi inarrestabile del sistema politico-partitico – si è iniziati a protendere per una diversa lettura, secondo cui il concetto di Nazione contemplata dall’art. 67 Cost. è ontologicamente distinto dalla c.d. nozione di popolo reale, prevista all’art. 1 Cost.<sup>48</sup>. Nei due precetti costituzionali, infatti, si ritrovano due modi differenti di intendere la collettività, riconducibili a visioni contrapposte della democrazia: quella diretta (collettività intesa quale popolo) e quella rappresentativa (collettività intesa quale Nazione)<sup>49</sup>. Tali concezioni, seppur apparentemente antitetiche, trovano una loro conciliazione in uno dei momenti fondamentali (il più importante, verrebbe da dire) della democrazia rappresentativa: le elezioni e la fase ad esse immediatamente successiva. Difatti, nel momento della scelta dei governanti mediante l’esplicazione del voto la collettività si fa pienamente *popolo* e la sua sovranità (menzionata nell’art. 1 della Carta) trova la sua massima esplicazione. Eletti i rappresentanti, la collettività cessa di essere *popolo* per diventare *Nazione* ai sensi dell’art. 67, rientrando così in una dimensione statica dove non possono più (stante il divieto di mandato imperativo) impattare sostanzialmente sulle scelte degli eletti<sup>50</sup>. Così, il singolo parlamentare, senza vincolo di mandato imperativo, è chiamato a scegliere il modo migliore per garantire il buon esito della trasformazione degli interessi particolari del popolo in interessi generali della Nazione, senza condizionamenti.

Non si può, tuttavia, mancare di considerare che a ripercuotersi sulle scelte degli eletti non è solo l’influenza esercitata dall’elettorato quanto quella esperita dai partiti politici, essendo i parlamentari fortemente vincolati dalle indicazioni del gruppo di appartenenza. In virtù di ciò, parte della dottrina ha constatato l’inefficacia dell’art. 67 Cost. nell’ambito dell’ordinamento democratico, poiché i deputati sono legati alla disciplina del gruppo, e le direttive per le attività del gruppo sono imposte dal partito politico<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Secondo J. BARTHÉLEMY, P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1933, p. 106, appare più aderente al disegno costituzionale una lettura del concetto impiegato nell’art. 67 Cost. come distinto da quello di popolo ma specificamente rilevante in fase di svolgimento del mandato, così da garantire al tempo stesso una certa indipendenza di giudizio del parlamentare ed un sostanziale collegamento tra elettori ed eletti.

<sup>49</sup> Sul punto R. MANFRELOTI, *Il rapporto di fiducia tra sistema elettorale e disciplina costituzionale*, Napoli, 2021, pp. 37-48.

<sup>50</sup> *Ibidem.*, pp. 37 - 39.

<sup>51</sup> Cfr. P. RESCIGNO, *L’attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1961, p. 300; I. W. POLITANO, *Il rapporto tra il partito politico e il gruppo parlamentare*, in «L’Amministrazione italiana», n. 10, 1988, pp. 1472 ss.

### 1.2.1. L'orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia

Il principio del divieto di mandato imperativo, infatti, non può essere considerato solamente come tutela dello «status individuale del parlamentare dalle vicende del suo rapporto con il gruppo di appartenenza, ma possiede altresì, negli ordinamenti democratici, un'ulteriore valenza nel campo dei rapporti fra soggetti del pluralismo, come strumento di garanzia della mobilità del sistema politico»<sup>52</sup>. L'analisi degli effetti dell'art. 67 Cost. sul rapporto rappresentativo che intercorre tra elettori, partiti ed eletti, evidenzia come gli accordi e le intese tra partito e rappresentanti possano essere di duplice natura: di carattere pubblicistico e di carattere privatistico<sup>53</sup>. Nel primo caso, in considerazione dell'art. 67, non sarebbe ammessa alcuna disciplina legislativa di tipo pubblicistico che preveda la possibilità di introdurre vincoli tra rappresentanti e partito, attraverso una fonte normativa di carattere generale. Nel secondo caso, i mandati e le direttive impartite dagli elettori e dal partito agli eletti, sarebbero da considerarsi leciti come obbligazioni naturali e pertanto non sarebbe riconosciuta loro alcuna garanzia giuridica né l'azionabilità.

Intervenuta nel merito, la Corte costituzionale nella (risalente, ma mai smentita) sentenza n. 14 del 1964<sup>54</sup> ha riaffermato il principio della libertà di coscienza del singolo parlamentare. In particolare, nel caso di specie era stata lamentata la violazione dell'art. 67 Cost. causata dal fatto che la legge fosse stata approvata da parlamentari i quali avevano dichiarato di dare il loro voto favorevole soltanto in obbedienza alle direttive del loro rispettivo partito politico. In merito, la Corte costituzionale ha riconosciuto che: «il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che abbia votato contro le direttive del partito». L'interpretazione della Corte sembra fondarsi sulla «lettera dell'art. 67 che parla di funzioni da esercitare senza vincolo di mandato, ma non *senza mandato*»<sup>55</sup>. La sentenza ha individuato, così, due differenti tipologie di accordi: i primi, che non hanno alcuna rilevanza formale e pertanto sono ammissibili in via di fatto; i secondi, che comportano conseguenze sul piano giuridico, vincolando il rappresentante, devono considerarsi viziati di illegittimità costituzionale.

---

<sup>52</sup> Così P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, p. 119.

<sup>53</sup> Sul *mandato imperativo di partito* e la sua (problematica) legittimazione si veda G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, 4 novembre 2008, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), pp. 14-17.

<sup>54</sup> Si fa riferimento alla Sentenza 7 marzo 1964 n° 14 in materia di nazionalizzazione delle aziende produttrici di energia elettrica.

<sup>55</sup> Cfr. Sentenza n. 14 del 7 marzo 1964, Pres. Ambrosini, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 132 e ss.

L'orientamento della giurisprudenza costituzionale ha escluso, quindi, la possibilità di regolare, attraverso una disciplina di tipo pubblicistico, i legami e i rapporti tra eletto e partito di appartenenza, non discostandosi di molto dagli studi sul divieto di mandato imperativo effettuati da Costantino Mortati nell'immediato secondo dopoguerra del secolo scorso<sup>56</sup>.

### 1.3. L'ineludibile rapporto tra gli artt. 49, 54 e 67 della Costituzione

La chiave di lettura proposta dalla Corte costituzionale nella sentenza 14/1964, d'altra parte, si riallaccia alla seconda nozione di Nazione *ex art. 67 Cost.* poc'anzi esposta<sup>57</sup>.

A questo punto, appare centrale, ai fini della presente analisi, il rapporto tra gli artt. 49 e 67 Cost. dal momento che il principio del libero mandato *integra* le previsioni dell'art. 49 Cost.<sup>58</sup> che, ascrivendo a tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente in partiti<sup>59</sup> ed assumendo gli stessi quale strumento per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, ne riconosce il carattere di associazioni qualificate dal proprio ruolo politico, valorizzandone altresì il carattere di strumento di partecipazione permanente dei cittadini alla determinazione delle scelte di governo<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> «Le dimissioni dalla carica parlamentare che fossero presentate in conseguenza dell'allontanamento dal partito sono soggette alla regola generale dell'accettazione da parte della Camera competente, e la prassi in materia è nel senso di non accogliere dimissioni che si presumano non spontanee o motivate da dissensi con il partito di appartenenza del dimissionario». Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1973, p. 193.

<sup>57</sup> Prima di procedere con l'analisi, pare opportuno ricordare che, a partire dalla XIII legislatura – principalmente con l'intento di arginare il fenomeno della mobilità parlamentare – sono state avanzate diverse proposte di modifica dell'art. 67 Cost. In particolare, la proposta di legge costituzionale, presentata il 20 aprile 1999, Camera dei deputati, C. n. 5923, d'iniziativa dei deputati Armaroli (AN) e altri. era volta ad abolire il principio del divieto di mandato imperativo. I proponenti intendevano mantenere in Costituzione il primo comma dell'art. 67 – il quale riconosce la rappresentanza politica come principio fondato sulla preminenza dell'interesse generale rispetto agli interessi particolari – e altresì di aggiungere un secondo comma di questo tenore: «i parlamentari che comunque alterino i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione espressi dal corpo elettorale, o passando ad un altro gruppo, o modificando il voto di fiducia inizialmente espresso nei confronti del Governo, sono dichiarati decaduti dal Presidente della Camera alla quale appartengono e sostituiti da chi nelle elezioni suppletive previste dalla vigente legislazione elettorale si aggiudica il collegio, se risulti vincitore nei collegi uninominali; altrimenti, essi sono senz'altro sostituiti nelle circoscrizioni dai primi non eletti nella medesima lista». Per un approfondimento sul punto, M. PERGOLANI, *Gruppi parlamentari e rappresentanza politica nell'ordinamento italiano*, op. cit., pp. 75 ss.

<sup>58</sup> Sul significato dell'articolo 49 Cost. in prospettiva storica, con particolare riguardo al ruolo svolto dai partiti del Comitato di Liberazione Nazionale nel dibattito costituente, si rinvia a M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008, p. 1 ss.

<sup>59</sup> Sulle caratteristiche del dibattito svoltosi in Assemblea costituente in merito all'art. 49 Cost., cfr., tra gli altri, G. PASQUINO, Art. 49, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1992, 7 ss., e, più recentemente, E. ROSSI, *La democrazia interna dei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 1 ss. Sul ruolo dei partiti come strumento della volontà dei cittadini, dovuto inoltre il rinvio agli scritti di V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, op. cit., pp. 210 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, op. cit., pp. 225 ss.; e C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio dei partiti politici nell'ordinamento italiano*, in IDEM, *Raccolta di scritti*, cit., 374. F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Vol I e II.*, Bologna, 2018.

<sup>60</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, op. cit., pp. 211-212.

In questo quadro, il concetto di Nazione indica un'entità astratta che, riferita ad un gruppo sociale, rimane distinta dall'organizzazione dello Stato: posto sul crinale di rapporti tra forma politica democratica e principio rappresentativo, il principio di rappresentanza della Nazione, comporta così non solo «l'esclusione di un rapporto di rappresentanza *stricto iure* tra deputato (o senatore) e partito di appartenenza»<sup>61</sup>, ma condiziona il significato dell'adesione di ciascuno di essi ai gruppi parlamentari menzionati dagli articoli 72, comma 3 Cost. ed 82 Cost.<sup>62</sup>, consentendo al singolo di discostarsi dalle direttive del partito di provenienza se ritenute in contrasto con l'interesse nazionale.

Ciò detto, nello stabilire che «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», il precetto costituzionale, tuttavia, non specifica se tale disciplina vada adottata nei rapporti *inter* o *intra* partitici. Se, cioè, il «metodo democratico» di cui all'art. 49 Cost. debba essere riferito unicamente al modo con cui i partiti agiscono al loro esterno oppure anche alla loro strutturazione e funzionamento interni, e dunque in modo da condizionare il rapporto sia tra gli iscritti che tra questi e gli organi direttivi di partito.

Dall'analisi della dottrina<sup>63</sup> e dalla giurisprudenza costituzionale<sup>64</sup> – e finanche dallo studio del dibattito costituente<sup>65</sup> – si desume, piuttosto agevolmente, che a prevalere sia stata la prima opzione interpretativa.

Piuttosto sedimentati appaiono i motivi addotti pro e contro la necessità che i partiti debbano essere vincolati a organizzarsi secondo principi democratici. Tra le motivazioni avverse, spesso ricorrono il sostanziale rigetto in Assemblea costituente del già ricordato apposito emendamento proposto da Costantino Mortati, il legame testuale della formula del «metodo democratico» al concorso fra i partiti (e quindi limitatamente alle interazioni reciproche), il parallelo con il disposto dell'art. 39, secondo comma, Cost., nella parte in cui per i sindacati impone espressamente l'adozione di «un ordinamento interno a base democratica» quale condizione per la loro registrazione e l'accentuazione del

---

<sup>61</sup> Così L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 2006, pp. 1287 ss., 1290.

<sup>62</sup> Si anticipa qui, ma se ne parlerà compiutamente nel corso delle pagine successive, che il dibattito svoltosi in sede Costituente in materia di gruppi parlamentari fu piuttosto scarno, il che conferma il carattere scontato degli stessi, sia come veicolo di emersione in Aula dei diversi orientamenti politici che come strumento di razionale organizzazione dei lavori, puntualmente costituzionalizzato laddove le Commissioni parlamentari sono chiamate ad esercitare funzioni di particolare rilievo (articoli 72 ed 82 Cost.), così in prospettiva storica, A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari*, *op. cit.*, pp. 24 ss.

<sup>63</sup> Da ultimo, si veda sul punto E. GIANFRANCESCO, *I Partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017.

<sup>64</sup> Si fa riferimento, in particolare, alla sentenza n. 114 del 1967 della Corte costituzionale.

<sup>65</sup> Le proposte avanzate in Assemblea costituente (da parte di Costantino Mortati, Lelio Basso e Aldo Moro) favorevoli alla disciplina del funzionamento interno dei partiti politici non ebbero seguito e il fenomeno di tale particolare associazionismo politico è rimasto oggetto del diritto privato, come sottolinea in particolare E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, *op. cit.*, pp. 10 ss. In chiave più generale, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, pp. 72 ss. rimarca la volontà emersa in sede di Costituente di non collocare i partiti nel recinto dello Stato-apparato affinché essi potessero operare da tramite tra questo e lo Stato comunità, nel cui ambito comunque essi si radicano.

collegamento tra gli artt. 18 e 49 Cost. (sottolineando la necessaria libertà organizzativa dei partiti in quanto associazioni non riconosciute che si determinano essenzialmente nella sfera del diritto privato pur se si possa riconoscere che esercitano funzioni pubbliche)<sup>66</sup>. Nel novero, invece, delle motivazioni più frequentemente richiamate a favore della possibilità di individuare un vincolo costituzionale alla democrazia interna dei partiti militano sia l'argomento secondo cui il disposto dell'art. 49 Cost. «assegna ai partiti una funzione strumentale rispetto ad un diritto individuale di partecipazione politica» che «non potrebbe esercitarsi se non nell'ambito di strutture che assicurino la partecipazione democratica degli aderenti»<sup>67</sup> sia il ragionamento relativo al fatto che «poiché i partiti sono inseriti nel circuito di decisione politica, anche la loro struttura interna ed i loro processi decisionali debbono ispirarsi a regole di democraticità e di trasparenza»<sup>68</sup>.

In concreto, dalla Costituente a tutt'oggi, il sistema dei partiti ha manifestato la concorde volontà di sottrarsi a ogni incisiva forma di controllo<sup>69</sup>.

Ma non è tutto. L'assenza di un vincolo (costituzionale) relativo al rispetto della democrazia interna non sembra interessare soltanto i partiti politici, ma – stando alla lettera degli Statuti di alcuni gruppi – anche l'organizzazione interna dei gruppi parlamentari<sup>70</sup>. La previsione di norme volte a legare il parlamentare al rispettivo gruppo (rafforzando una sorta di vincolo di mandato invisibile rispetto al gruppo di appartenenza), tuttavia, non rischia solo di essere lesivo dell'art. 67 Cost, ma mette in luce altresì la volontà di partiti e gruppi di perseguire i propri interessi particolari piuttosto che quelli generali. Lo strumento che consente di contrastare il rischio di un eccessivo transfughismo parlamentare non va individuato soltanto in previsioni degli atti regolamentanti i gruppi parlamentari, ma è da ricercare nell'art. 54, comma 2, Cost., in base al quale «i cittadini cui sono affidate pubbliche funzioni hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

In favore della necessaria applicabilità del 54 Cost. ai parlamentari, d'altra parte, si erano espressi esplicitamente anche i padri costituenti e lo avevano fatto, in particolare, in una delle motivazioni a

---

<sup>66</sup> Per un approfondimento sul tema cfr. E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, op. cit., pp. 10 ss.

<sup>67</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Art. 49*, op. cit., p. 336.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> E. GIANFRANCESCO, *I Partiti politici...*, op. cit.,

<sup>70</sup> Si fa riferimento allo Statuto del MoVimento 5 Stelle, che prevede l'irrogazione di sanzioni per i parlamentari che abbandonino il proprio gruppo di appartenenza o che dallo stesso vengano espulsi. Tale disciplina, da un lato, dimostra come non solo il funzionamento dei partiti, ma anche quella controparte istituzionalizzata risulta caratterizzata da un'assenza di democraticità interna (è ciò è tanto più grave se si considera che lo stesso Statuto del MoVimento 5 Stelle, così come la controparte regolamentare al Senato, ne impronta l'organizzazione al "metodo democratico"). Ancora, il richiamo al suddetto Statuto (ma le stesse considerazioni possono estendersi al Regolamento del gruppo omologo al Senato) rende evidente il perché, nonostante l'assenza di mandato imperativo di cui all'art. 67 della Carta, sembra esistere un rapporto vincolato (che di fatto è quasi un mandato imperativo, in ovvia lesione al 67 Cost.) rispetto a partito e gruppo di appartenenza.

supporto del giuramento da parte dei deputati<sup>71</sup>. In tal senso, i singoli parlamentari sono «cittadini cui sono affidate pubbliche funzioni» i quali, sono tenuti ad adempierle «con disciplina ed onore» al fine di perseguire l'interesse della Nazione (nei termini di cui sopra) e non interessi particolaristici.

Di per sé la Carta costituzionale, quindi, presenta già degli strumenti volti, da un lato, a garantire una separazione tra disciplina di partito e disciplina di gruppo (art. 67 in quanto applicabile ai parlamentari eletti ed, in virtù di ciò, non ammettendo limitazioni all'autodeterminazione del singolo parlamentare) e, dall'altro, a fare in modo che l'autodeterminazione dei parlamentari non si trasformi in un imponderato arbitrio (art. 54, comma 2), da cui potrebbero derivare eccessivi fenomeni di transfughismo parlamentare.

---

<sup>71</sup> Nella seduta della II Sottocommissione del 19 settembre 1946, l'On. Grieco sostenne che «se dovranno giurare gli impiegati, i militari, i magistrati, ecc., dovranno farlo anche i deputati».

## Capitolo II

### I gruppi parlamentari: dalle origini alla fine della c.d. I Repubblica

**SOMMARIO:** 2.1. L'origine storica dei gruppi parlamentari. – 2.2. La nascita dei gruppi parlamentari in Italia: tra l'introduzione del sistema proporzionale e le riforme regolamentari del '20-22. – 2.3. I gruppi parlamentari nel disegno costituzionale. – 2.4. I gruppi nella prima fase dell'esperienza repubblicana. – 2.5. Il salto di qualità dei regolamenti del 1971. – 2.6. L'evolversi delle prassi riguardanti i gruppi "in deroga" e il ruolo del gruppo misto.

#### 2.1. L'origine storica dei gruppi parlamentari

La trasformazione, a seguito della Rivoluzione francese, delle Assemblee legislative da organi meramente ratificatori delle decisioni sovrane a organi rappresentativi della volontà popolare costituisce la data-evento a cui, storicamente, viene fatta risalire la nascita dei gruppi parlamentari nel continente europeo<sup>72</sup>. È stata questa, in effetti, una venuta al mondo tutt'altro che agevole: inizialmente la presenza dei gruppi parlamentari era ininfluenza per il funzionamento del sistema – la loro attività non era in grado di produrre effetti giuridicamente vincolanti, neppure nel ristretto ambito dell'ordinamento parlamentare<sup>73</sup> – se non addirittura poco tollerata, perché in contrapposizione rispetto ai principi cardine dello Stato parlamentare di matrice liberale. Fondato sul presupposto dell'assoluta indipendenza dei singoli parlamentari, nell'accezione più rigorosa della regola del c.d. divieto di mandato imperativo<sup>74</sup>, il dibattito parlamentare «classico» era costituito dalla sintesi delle diverse e personali opinioni dei parlamentari, rispetto alle quali le associazioni parlamentari istituzionalizzate, sebbene costituite da membri dell'Assemblea aventi affinità ideologiche, erano ritenute in contrasto perché suscettibili di influenzare la libertà di opinione dei loro stessi componenti. Difatti, il formarsi di gruppi nell'ambito delle Assemblee dello Stato parlamentare classico celava,

---

<sup>72</sup> Fa eccezione la Gran Bretagna dove già a partire dal 1714 è possibile individuare, nell'ambito delle Assemblee parlamentari, la formazione di gruppi. Questi, veri e propri "partiti parlamentari", nacquero anteriormente ai partiti politici di cui hanno poi finito con l'influenzare struttura e fisionomia. Nel modello britannico, pertanto, il percorso tipico di evoluzione del sistema partitico ha visto la nascita dei partiti come proiezione extraparlamentare dei gruppi, diversamente da quanto avvenuto nell'Europa continentale, dove, all'inverso, il gruppo parlamentare si è posto come proiezione di un partito già stabilmente organizzato nella società. Sul punto, più approfonditamente, M. OSTROGORSKI, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris, 1921, pp. 121 ss.; G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, pp. 13 ss.; C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972, pp. 281 ss.; M. DUVERGER, *I partiti politici*, trad.it., Milano, 1961, pp. 18 ss.

<sup>73</sup> Così A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, p. 22; nonché G. NEGRI - G. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, pp. 2-3.

<sup>74</sup> Sul punto, tra tutti, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991.

per lo più, particolari interessi o «faziosità personali»<sup>75</sup> e la loro regolamentazione non era prevista da alcuna norma regolamentare interna<sup>76</sup>.

È stato dunque con l'affermazione del suffragio universale, prima, e con l'adozione di sistemi elettorali basati sulla rappresentanza proporzionale, poi, che i gruppi parlamentari hanno trovato il loro più pieno riconoscimento grazie all'espansione e al rafforzamento di quella nozione di rappresentanza introdotta a partire dal 1791<sup>77</sup>. Da un lato, infatti, la progressiva estensione del suffragio<sup>78</sup> con la trasformazione dei partiti di opinione in partiti di massa<sup>79</sup>, e d'altro lato, l'introduzione della rappresentanza elettorale proporzionale e la successiva comparsa dei partiti nelle aule parlamentari, hanno posto concretamente il problema di riconoscere giuridicamente la moltitudine di gruppi che nel mentre era proliferata all'interno dei Parlamenti<sup>80</sup>.

In altri termini, il passaggio dallo Stato liberale monoclasse allo Stato democratico pluriclasse e da quello «parlamentare classico» al moderno «Stato dei partiti» ha reso indispensabile il riconoscimento, a livello normativo, dell'esistenza e del ruolo dei gruppi che si è tradotto – in seno alle Assemblee legislative – nell'adozione di un'organizzazione interna che fosse maggiormente conforme al rapporto venutosi a determinare tra partito ed eletto. In tal senso i gruppi parlamentari sono divenuti, per un verso, insostituibili strumenti di controllo e di coordinamento per i partiti – a causa della dipendenza politica instauratasi nei candidati verso il partito sin dal momento delle elezioni – ma anche, per altro verso, meccanismo di traduzione delle decisioni politiche (dei partiti, mere associazioni di fatto, da un punto di vista giuridico) in volontà dello Stato.

---

<sup>75</sup> Così D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari*, op. cit., p. 8.

<sup>76</sup> Al contrario, in Francia nel Regolamento del 1791 della Costituzione veniva preso in considerazione come comportamento poco corretto il solo fare riferimento o menzione ai gruppi che si erano formati tra parlamentari. Tale atteggiamento di ostilità si manterrà alla Camera fino al 1910 e al Senato fino al 1921. *Ibidem*.

<sup>77</sup> È nel 1791, infatti, che viene sancita la nascita della prima monarchia costituzionale francese, tramite l'emanazione di una Costituzione (quella del 4 settembre 1791) fondata sulla separazione dei poteri. In particolare, il potere legislativo venne affidato all'Assemblea Nazionale Legislativa, composta da 745 deputati ed eletta su base censitaria per la durata di due anni; il potere esecutivo rimase, invece, nelle mani del Re mentre quello giudiziario passò ai magistrati, non più nominati dal Sovrano ma eletti con le medesime procedure previste per l'elezione dell'Assemblea nazionale legislativa. Per un'analisi dei contenuti della Carta del 1791 si veda, a titolo esemplificativo, P. DUCLOS, *La notion de constitution dans l'œuvre de l'Assemblée constituante de 1789*, Parigi, 1932.

<sup>78</sup> Per un'approfondita ricostruzione sulle origini del diritto di voto e la progressiva espansione del suffragio elettorale si faccia riferimento a M. RUBECCHI, *Il diritto di voto...*, op. cit., pp. 7-30.

<sup>79</sup> Va da sé che tale processo coinvolge in maniera decisiva i soggetti che rappresentano l'*alter ego* del gruppo parlamentare, ossia i partiti politici. Secondo una certa ricostruzione, la nascita dei gruppi rappresenta il primo passo propedeutico all'innescarsi di un processo che porta (anche attraverso il passaggio intermedio dei c.d. "partiti parlamentari") all'affermarsi dei partiti politici di massa. Su tali soggetti, dopo un'iniziale fase di ostilità, lo Stato fonderà la propria esistenza dando vita al c.d. "Stato dei partiti". Complessivamente, per quanto riguarda il rapporto dello Stato con i partiti, vale la pena richiamare la quadripartizione operata da H. TRIEPEL, *Die Staatverfassung und diepolitischen Parteien*, Berlin, 1928, p. 12, secondo cui si è passati da una fase totale ostilità (Bekämpfung) dello Stato nei confronti dei partiti a una progressiva acquisizione di rilevanza pubblicistica di quest'ultimi (Inkorporierung) attraverso le fasi intermedie di indifferenza (Ignorierung) e di riconoscimento giuridico seppur indiretto (Legalisierung). Cfr. P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948.

<sup>80</sup> Così A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, pp. 18 ss.

## 2.2. La nascita dei gruppi parlamentari in Italia: tra l'introduzione del sistema proporzionale e le riforme regolamentari del '20-22

Non diversamente da quanto avvenuto nel resto d'Europa, in Italia la nascita dei gruppi parlamentari è stata il prodotto dell'adozione del sistema elettorale proporzionale nel 1919 congiuntamente all'attuazione delle riforme regolamentari del 1920-22<sup>81</sup>.

Sebbene, infatti, dopo l'unificazione e la costituzione del Regno, all'interno della Camera – eletta a suffragio limitato e in base a collegi uninominali – si avvertisse la necessità di coordinare le attività assembleari dei singoli deputati, per rendere più efficiente l'*iter* legislativo e il funzionamento di un'Assemblea nella quale risultava difficile «mediare capillarmente forze disorganiche tra loro»<sup>82</sup>, i gruppi parlamentari esistenti si formavano solo in forza del prestigio di cui godeva di volta in volta la personalità di riferimento. Non tenendosi in conto l'affinità ideologica dal punto di vista politico, le coalizioni – in forme non regolate giuridicamente e senza rigorosi vincoli associativi interni – si costituivano attraverso il continuo spostamento dei deputati della destra alla sinistra e viceversa, solamente in funzione di interessi personali o di fazione<sup>83</sup>. Tale dinamica era certamente favorita dal vigente sistema elettorale caratterizzato dal combinato disposto tra collegi uninominali e suffragio limitato<sup>84</sup>, che rendeva i deputati responsabili solo verso la comunità ristretta degli elettori del proprio collegio di appartenenza.

In buona sostanza, la Camera era organizzata sulla base di un sistema c.d. di «uffici» all'interno dei quali i parlamentari venivano assegnati secondo il metodo del sorteggio<sup>85</sup>, sulla base di quanto disposto dall'art. 55 dello Statuto albertino<sup>86</sup>, rispondente ad un principio di indifferenziazione e intercambiabilità tra gli eletti. Siffatti uffici svolgevano un ruolo di esame dei progetti di legge grosso modo analogo a quello che successivamente sarebbe stato affidato alle Commissioni parlamentari ma a differenza di queste ultime, a carattere permanente, erano temporanei. Più nello specifico, i progetti

---

<sup>81</sup> È di diverso avviso A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, 2019, p. 34, il quale sostiene che, pur in assenza di strutturazione e organizzazione nonché di riconoscimento da parte dell'istituzione parlamentare, i gruppi politici erano un fenomeno noto anche all'esperienza liberale tardo-ottocentesca e primo-novecentesca. Conseguentemente, afferma che “se proprio si vuol provare a stabilire una data di nascita orientativa della prima conformazione dei gruppi parlamentari intesi in senso moderno, si potrebbe ragionevolmente sostenere che essa coincida con le elezioni del Novembre 1913, avvenute dopo l'estensione del suffragio universale maschile e il progressivo affermarsi dei partiti di massa”.

<sup>82</sup> Così G. CAROCCI, *Il Parlamento nella storia d'Italia*, Bari, 1964, p. 8.

<sup>83</sup> Cfr. D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari*, op. cit., p. 9.

<sup>84</sup> Solo nel 1912 su impulso di Giolitti fu introdotto il suffragio universale maschile per gli *over 30* e *over 21* con determinate caratteristiche (che pagassero un'imposta diretta annuale di almeno 19,80 lire, o avessero conseguito la licenza elementare inferiore, oppure avessero prestato il servizio militare). In questo modo si ottenne un significativo incremento del corpo elettorale ma che comunque rimase limitato a circa il 23% (dal 7% circa che era) della popolazione.

<sup>85</sup> Sulla pratica del “sorteggio” – e, in particolare, sull'impiego politico dell'estrazione a sorte – si vedano gli interessanti lavori di J. ELSTER, *Solomonic Judgements: Studies in the Limitations of Rationality*. Cambridge, 1989 e A. AMAR, *Choosing Representatives by Lottery Voting*, 1984, p. 93.

<sup>86</sup> Cfr. A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare...*, op. cit., p. 42.

di legge e le altre questioni da sottoporre all'Assemblea venivano preliminarmente esaminati, senza formalità, da ciascun ufficio, che procedeva quindi all'elezione di un commissario. L'insieme dei commissari formava la Commissione, la quale esaminava più approfonditamente il testo e la rimetteva all'Assemblea con la relazione di un proprio componente. Adottata anche al Senato in una forma simile, tale procedura, tuttavia, pur avendo dato luogo a taluni inconvenienti, è stata derogata fino al 1920 soltanto in due occasioni: dal 1868 al 1873, quando fu sperimentato alla Camera il sistema inglese del «comitato generale» di trenta membri, con tutte le attribuzioni degli «uffici»; e dopo il 1888 (alla Camera, 1900 al Senato), quando venne introdotto in via opzionale per l'esame dei progetti di legge il cosiddetto sistema delle «tre letture», che fu però poco usato e cadde ben presto in disuso.

È stato, dunque, necessario attendere gli eventi intercorsi tra il 1919 e il 1922 affinché l'organizzazione camerale fosse radicalmente mutata. Dapprima, infatti, furono eliminati i collegi uninominali, sostituiti con un sistema elettorale proporzionale caratterizzato da grandi collegi e scrutinio di lista<sup>87</sup>, il quale alla sua prima applicazione nelle elezioni del 1919 condusse per la prima volta un sorpasso da parte delle «nuove» forze politiche di ispirazione popolare (in specie socialista e cattolica) corrispondenti a partiti strutturati dal punto di vista organizzativo e radicati nella società sulle tradizionali forze governative di matrice liberale. Successivamente, tra il 1920 e il 1922, il Parlamento neoeletto modificò il suo regolamento introducendo le (nove) Commissioni parlamentari permanenti con competenze ripartite per materie e trasformando il precedente sistema organizzativo basato su uffici cui si veniva assegnati per sorteggio in gruppi parlamentari con adesione su base volontaria.

Diversi tratti dell'organizzazione parlamentare delineati nell'ambito delle riforme del '20-22 si sono mantenuti, immutati, fino ai giorni nostri: già allora i regolamenti parlamentari stabilirono la necessaria appartenenza del parlamentare a un gruppo politico, da formalizzarsi entro pochi giorni dopo la prima seduta e, in caso contrario, l'iscrizione d'ufficio nel gruppo misto. Era, dunque, sconosciuta all'ordinamento la figura del parlamentare non iscritto. Inoltre, si definì in 20 (su 508 membri) la soglia numerica per formare un gruppo. Tuttavia, per tale norma, fu prevista la possibilità di deroga da parte di un gruppo di almeno dieci deputati rappresentante un «partito organizzato nel Paese». Agli uffici, ormai trasformati in gruppi parlamentari, fu attribuito anche il compito di indicare i componenti per le diverse commissioni permanenti in proporzione alla loro consistenza numerica, anche se in questa prima fase non tutti i deputati – e, soprattutto, coloro che appartenevano al gruppo misto – facevano parte di una commissione.

---

<sup>87</sup> La legge elettorale del 15 agosto 1919 introdusse una rappresentanza di tipo proporzionale prevedendo per un verso la ripartizione dell'intero territorio nazionale in 54 circoscrizioni, e per l'altro lo scrutinio di lista con l'attribuzione ad ogni raggruppamento politico (nell'ambito delle singole circoscrizioni elettorali) di un numero di seggi pari alla proporzione dei voti ottenuti, assegnati secondo il «metodo d'Hondt».

Proprio l'istituzione e la necessaria appartenenza al gruppo misto da parte dei deputati non iscritti agli altri gruppi fu il tema maggiormente discusso in sede di discussione parlamentare sulla riforma dei regolamenti. In particolare, le critiche sollevate concernevano l'eccessiva rigidità di una normativa che obbligava i deputati a far parte di un gruppo in quanto ritenuta in contrasto con il necessario libero svolgimento del mandato parlamentare, oltre al fatto che il gruppo misto rischiava di apparire una aggregazione non dal pari valore rispetto agli altri gruppi, dotata di una dignità politica minore<sup>88</sup>. Tuttavia, tali critiche furono respinte dalla maggioranza dei deputati e non fu presa in considerazione l'ipotesi di istituire la figura del parlamentare non iscritto in funzione di garanzia del deputato *uti singuli*.

Dopo le prime applicazioni del nuovo regolamento nel 1922 si apportarono alcuni correttivi, i più rilevanti riguardanti le commissioni parlamentari; in particolare fu previsto che tutti i deputati dovessero far parte di una delle commissioni, il cui numero totale fu aumentato a dodici. Inoltre, fu conferito ai gruppi il potere di autoregolamentazione, mentre rimanevano di competenza dell'Ufficio Presidenza della Camera le decisioni sui reclami riguardanti la composizione, la costituzione e la convocazione dei gruppi stessi<sup>89</sup>.

Non v'è dubbio che le riforme operate a cavallo degli anni Venti del secolo scorso abbiano costituito un punto di svolta per quanto concerne le dinamiche politico-parlamentari, sancendo il passaggio da una fase nella quale il partito non aveva una struttura ed una forza organizzativa proprie – e si identificava con la rappresentanza parlamentare – ad una in cui esso tende ad imporre le proprie direttive al gruppo, che spesso si limita a riportarle più o meno passivamente all'interno dell'Assemblea<sup>90</sup>.

In tal senso, le innovazioni regolamentari sopraccitate – che ebbero altresì il merito di porre un freno alle disfunzioni del sistema parlamentare di quegli anni (c.d. «parlamentarismo»), rappresentate dall'impossibilità di attuare un indirizzo politico attraverso le attività parlamentari, nonché dall'ingerenza politica nell'attività amministrativa dello Stato<sup>91</sup> – segnano una fase decisiva nell'evoluzione delle istituzioni parlamentari italiane verso l'organizzazione di una Camera «per

---

<sup>88</sup> V. l'intervento dell'on. Salvemini: «(...) il deputato, secondo la proposta del regolamento, è obbligato dal primo momento o a incarcerarsi in una organizzazione stabile o ad andare nel sacco dei parricidi [ovvero l'ufficio promiscuo]» in AA. VV., Atti parlamentari, vol. IV, Camera dei deputati (a cura della), XXV leg., Roma, 1920, p. 3877.

<sup>89</sup> Cfr. D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari*, op. cit., p. 12.

<sup>90</sup> Sul punto cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2004, p. 160.

<sup>91</sup> Cfr. D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari*, op. cit., p. 10.

gruppi»<sup>92</sup>, intesa come conseguenza di un sistema democratico e necessaria per rendere più efficace l'attività parlamentare nel suo complesso<sup>93</sup>.

Come noto, appena istituiti nel nostro ordinamento, i gruppi parlamentari ebbero vita breve: salito al potere, il regime fascista provvide immediatamente a sopprimerli, ripristinando il sistema degli «uffici». Più in generale, lo Stato corporativo fascista realizzò il superamento della separazione dei poteri, impose il riconoscimento del partito unico, le cui strutture coincisero con quelle statali, e l'eliminazione del pluralismo politico in precedenza affermatosi, nonché di ogni forma di opposizione<sup>94</sup>. In particolare, sotto il profilo del pluralismo politico e della rappresentanza parlamentare, la nuova forma di articolazione interna per gruppi fu rimossa proprio nella fase storica in cui iniziava a produrre significativi risultati sull'organizzazione interna della Camera. Nel corso della seduta della Camera del 29 maggio 1924, l'on. Grandi presentò, infatti, una mozione per modificare il regolamento della Camera<sup>95</sup>, con il preciso intento di abrogare i regolamenti parlamentari così come modificati negli anni 1920-22, tornando quindi alla costituzione degli uffici per estrazione a sorte<sup>96</sup>. Nell'intervento di presentazione della mozione, l'on. Grandi sottolineò più volte che il sistema elettorale proporzionale era stato una delle principali cause della crisi dello Stato liberale in Italia, in quanto le divisioni in partiti e tra gruppi avevano determinato la dissoluzione dello Stato e della sovranità, intaccando profondamente il carattere unitario dell'Assemblea legislativa<sup>97</sup>. Proprio il nesso esistente tra sistema proporzionale e nuovo regolamento parlamentare fu utilizzato come pretesto per realizzare l'estromissione dei gruppi parlamentari e delle commissioni permanenti dalla Camera dei deputati: la rappresentanza proporzionale, in quanto considerata incompatibile con la nuova legge elettorale (l. n. 2444 del 1923), fu dichiarata estinta e con essa i partiti politici ed ogni forma di pluralismo politico.

---

<sup>92</sup> Così A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari...*, op. cit., Milano, 2008, p. 32. In particolare, «[se ogni deputato] (...) in ogni articolo di legge volesse far prevalere il proprio concetto a quello degli altri, e perciò votasse sempre soltanto secondo il proprio giudizio individuale, ne verrebbe tale una confusione nel risultamento delle discussioni e delle votazioni, da rendere l'opera legislativa dell'assemblea piena di discrepanze», M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881, p. 67.

<sup>93</sup> Cfr. G. F. CIAURRO, *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, p. 251.

<sup>94</sup> In tema di legislazione fascista si veda, tra gli altri, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1999, pp. 1039-1040.

<sup>95</sup> Con la quale si stabiliva che «(...) le modificazioni regolamento della Camera approvate nella seduta antimeridiana del 26 luglio 1920 e pomeridiana del 6 agosto 1920, con gli emendamenti approvati nelle sedute antimeridiane del 22 e 23 giugno 1922, sono abrogate», AA. VV., *Atti parlamentari*, vol. I, Camera dei deputati (a cura della), XXVII leg., Roma, 1924, p. 26.

<sup>96</sup> L'on. Grandi, nel criticare il sistema partitico, dichiarò altresì che «i partiti sono morti», cit. D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, 1983, p. 13. Sul punto v. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari...*, op. cit., Milano, 2008, p. 33. Molto interessante la ricostruzione delle vicende dell'istituzione parlamentare durante il periodo fascista a cura di E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio delle Fonti*, n. 2/2008, pp. 4 ss.

<sup>97</sup> V. l'intervento dell'on. Grandi, in AA. VV., *Atti parlamentari*, vol. I, Camera dei deputati (a cura della), XXVII leg., Roma, 1924, p. 27.

Assieme a tutti i capisaldi dell'organizzazione parlamentare prefascista, i gruppi saranno immediatamente re-istituiti sin dal periodo transitorio di regime nel nuovo assetto democratico (poi democratico-repubblicano) di stampo pluralistico dominato dai partiti politici di massa. Il regolamento della Camera vigente nell'ottobre del 1922 rappresentò infatti un punto di riferimento ineludibile sia per la Consulta nazionale (che pure provò a darsi un suo nuovo regolamento), sia per l'Assemblea costituente, sia infine per la Camera dei deputati repubblicana (e in minor misura per lo stesso Senato della Repubblica).

### 2.3.I gruppi parlamentari nel disegno costituzionale

L'affermazione dell'ordinamento repubblicano, e con esso il ripristino delle libertà politiche (tra le altre), determinò una profonda mutazione nel concetto di rappresentanza, favorendone l'evoluzione verso una nozione che includesse la partecipazione effettiva dei cittadini alla definizione della politica nazionale. Questo processo di inclusione fu reso possibile, primariamente, dall'affermazione dei partiti politici di massa, che – a buona ragione e come anticipato – sono da considerarsi chiave di volta nell'evoluzione del sistema politico italiano.

Tutte (o quasi) le vicende che hanno accompagnato l'esperienza pre-costituzionale e costituente, infatti, sono state caratterizzate dal ruolo decisivo dei partiti<sup>98</sup>. La destituzione della dittatura fascista col conseguente arresto del duce, lo scioglimento del P.N.F. e della «Camera dei fasci e delle corporazioni», il nuovo governo Badoglio, la costituzione del «Comitato di Liberazione Nazionale»: sono stati tutti eventi che hanno messo in luce la capacità dei partiti antifascisti di porsi «come vere e proprie istituzioni costituzionali del periodo transitorio» e di gestire «il trapasso dal vecchio al nuovo ordinamento»<sup>99</sup>.

Il consolidamento sociale dei partiti politici, invero, ha fatto sì che le diverse istanze della società civile trovassero rappresentazione nelle Aule del Parlamento per mezzo dei gruppi, proiezione parlamentare delle formazioni politiche<sup>100</sup>.

È certamente vero, dunque, che col consolidamento del regime repubblicano i gruppi parlamentari – per mezzo dei partiti politici – hanno riguadagnato un posto, il loro posto, nelle Assemblee

---

<sup>98</sup> Sul punto V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, pp. 110-111.

<sup>99</sup> Cfr. M. PERGOLANI, *Gruppi parlamentari e rappresentanza politica nell'ordinamento italiano*, Tesi di dottorato, consultabile sulla piattaforma online [www.iris.it](http://www.iris.it), p. 23.

Per un approfondimento del ruolo del Partito politico nel periodo pre-costituente e costituente si vedano, tra gli altri, C. E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Milano, 1983, e P. RIDOLA, *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982.

<sup>100</sup> G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, *op. cit.*, p. 779.

legislative; ma è altrettanto vero che il riconoscimento della loro piena dignità, formale e sostanziale, si è presentato come il frutto di un processo graduale.

Difatti, sebbene l'Assemblea costituente<sup>101</sup>, nell'adottare il Regolamento della Camera prefascista come risultante dalle modifiche degli anni 1920-22, (ri)garantì un ruolo ai gruppi parlamentari – la cui esistenza era considerata come *inevitabile e necessaria* per una razionale organizzazione dei lavori parlamentari<sup>102</sup> –, non ne fece mai oggetto di approfondita analisi nel corso dei suoi lavori; al contrario sostanzialmente assente fu il dibattito a riguardo.

Invero, la Costituzione italiana fa riferimento ai gruppi parlamentari in due sole occasioni e, per giunta, in maniera incidentale. Lo fa, nello specifico, nel terzo comma dell'art. 72 e nel secondo comma dell'art. 82, laddove si legge che «[il Regolamento della Camera] può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari» e che «[ciascuna Camera] nomina fra i propri componenti una Commissione [d'inchiesta] formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi».

Dalla lettura dei suddetti commi si deduce agevolmente come la preoccupazione dei costituenti fosse indirizzata innanzitutto alla regolazione del procedimento legislativo abbreviato, quindi al ruolo delle Commissioni e ai relativi limiti di materia da introdurre in Costituzione, per poi solo incidentalmente sfiorare la materia dei gruppi parlamentari, in relazione alla proporzionalità della composizione delle Commissioni.

In realtà, una lettura accurata dei lavori della II Sottocommissione<sup>103</sup> mostra come la scelta proporzionalistica non sia stata (affatto) scontata, mancando, almeno apparentemente, una piena consapevolezza circa l'applicazione e il rispetto del requisito della proporzionalità nella formazione delle Commissioni deliberative e d'inchiesta. In un primo momento fu, infatti, soltanto l'on. Giuseppe Cappi a proporre che le Commissioni d'inchiesta fossero costituite con «il sistema della rappresentanza proporzionale»<sup>104</sup> per evitare una compromissione dei diritti delle minoranze; una

---

<sup>101</sup> Istituita per «deliberare la nuova Costituzione dello Stato» – e, al contempo, detentrici di poteri di tipo parlamentare –, l'Assemblea costituente venne istituita mediante elezioni il 1° giugno 1946, in concomitanza con lo scioglimento della Consulta nazionale, istituita dal decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945, n. 146 col compito di ricondurre il sistema rappresentativo verso modelli di democrazia parlamentare.

<sup>102</sup> Così G. NEGRI, G. G. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, p. 3; I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in *Diritto e società*, n. 1, 1993, p. 712.

<sup>103</sup> Nell'ambito dell'Assemblea costituente venne nominata una *Commissione per la Costituzione*, presieduta da Meuccio Ruini e composta di 75 membri, col compito di redigere il progetto generale della costituzione. La Commissione si divideva a sua volta in tre sottocommissioni: diritti e doveri dei cittadini, presieduta da Umberto Tupini (DC); organizzazione costituzionale dello Stato, presieduta da Umberto Terracini (PCI); rapporti economici e sociali, presieduta da Gustavo Ghidini (PSI). Un più ristretto Comitato di redazione (o Comitato dei diciotto) era stato pensato, infine, per redigere la Costituzione, coordinando e armonizzando i lavori delle tre commissioni.

<sup>104</sup> Cfr. *Atti dell'Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta del 21 settembre 1946*, pp. 254-255.

proposta a cui farà poi eco l'on. Renzo Laconi, esortando a non trascurare «l'opportunità di assicurare in qualsiasi tipo di Commissione una rappresentanza proporzionale di tutte le forze politiche che compongono l'Assemblea»<sup>105</sup>. La reazione degli altri costituenti, di contro, almeno durante le prime sedute in cui si discusse del tema, fu di indifferenza se non addirittura di aperta contrarietà. In tal senso l'on. Tomaso Perassi, riteneva poco opportuno stabilire una regola di questo tipo, temendo che avrebbe compromesso l'autonomia delle Camere nello scegliere, attraverso il proprio Regolamento, come organizzare il lavoro delle Commissioni<sup>106</sup>. Allo stesso modo, anche l'on. Giuseppe Fuschini credeva che stabilire «nella Costituzione una norma circa l'elettività delle [...] Commissioni, non sarà più possibile – come si è ritenuto fare in casi eccezionali – affidare al Presidente, che ha tra l'altro il compito di tutelare le minoranze, la scelta dei membri delle Commissioni stesse»<sup>107</sup>. Ancor più dirompenti furono le affermazioni dell'on. Ezio Vanoni, secondo il quale «il principio che le Commissioni devono essere nominate col sistema proporzionale costituisce senza dubbio una bella affermazione di carattere generale, che però potrebbe rivelarsi inapplicabile all'atto pratico. Poiché ogni norma costituzionale crea dei vincoli alla futura attività legislativa ed al funzionamento dei vari organi costituzionali e del Parlamento, occorre evitare che questi vincoli siano tali da non permettere il funzionamento; ché altrimenti, anziché un ordine, si avrebbe un disordine costituzionale»<sup>108</sup>.

Il fatto che proprio rappresentanti appartenenti alle formazioni cattoliche (Fuschini, Vanoni, lo stesso Mortati che pure sembrò disconoscere, in diverse occasioni, la centralità della regola della proporzionalità<sup>109</sup>) – e, quindi, coloro che insieme ai socialisti, dopo il 1919, riuscirono concretamente incidere sulla legislazione grazie all'introduzione delle Commissioni permanenti elette in tendenziale proporzione ai gruppi parlamentari – si mostrassero scettici sulla costituzionalizzazione della regola della proporzionalità, è segno di come (una parte) dei costituenti considerasse i gruppi parlamentari, alla stregua delle Commissioni, quali organi meramente strumentali, espressione del pluralismo politico soltanto limitatamente alla rappresentazione, o meglio al riflesso, delle istanze provenienti dai partiti, «i soli [...] a rivestire il carattere di associazioni private connotate da un libero apparato politico-ideologico»<sup>110</sup>.

Ciò detto, come si è visto, la tesi prevalente – formalizzata poi nella stesura definitiva della Carta del 1948 – è stata quella volta ad accogliere il principio proporzionalistico nella formazione delle Commissioni, legittimando, indirettamente, l'esistenza dei gruppi parlamentari – alla stregua delle

---

<sup>105</sup> Cfr. *Atti dell'Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta del 25 settembre 1946*, p. 425 ss.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> In tal senso si consultino gli *Atti dell'Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta del 20 settembre 1946*, p. 792 ss.

<sup>110</sup> Così A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, op. cit., p. 94.

Commissioni stesse – quali soggetti permanenti delle Camere. In questo senso, il dettato costituzionale, desumibile dal combinato disposto degli artt. 72 e 82 Cost., lascia intendere che i gruppi parlamentari, quantomeno nella loro funzione organizzativa, non possono essere vietati dal momento che è la Costituzione a prevederli per la formazione delle Commissioni deliberanti e d'inchiesta. Di conseguenza, ciascun parlamentare gode della libertà di iscriversi ad un gruppo – ma non ne è obbligato dalla Carta fondamentale – per non essere leso nella possibilità di entrare a far parte di una Commissione.

La figura dei gruppi parlamentari si è, quindi, venuta a caratterizzare in senso funzionale alla formazione delle commissioni permanenti e delle commissioni d'inchiesta, evidenziando una certa timidezza da parte dei Costituenti nel riconoscere la funzione di gruppi parlamentari nell'assetto costituzionale, sia in qualità di «organi di applicazione in sede parlamentare della linea politica del partito»<sup>111</sup>, sia in qualità di istituti direttamente rappresentativi di istanze provenienti dalla società civile e, in quanto tali, delle loro interazioni nella forma di governo. Peraltro, la *ratio* sottesa alle disposizioni costituzionali in materia presuppone, seppure in via indiretta, uno stretto collegamento tra partiti e gruppi parlamentari: nesso che viene reso esplicito stabilendo che le commissioni legislative e d'inchiesta devono rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari nella loro composizione<sup>112</sup>.

Queste le sole (poche) indicazioni predisposte dalla Costituzione in tema di gruppi parlamentari: quadro nel solco del quale, delle cui possibilità e dei cui limiti, è spettato a fonti di altro genere e rango determinare come sono organizzati, quali poteri e quali compiti hanno i gruppi parlamentari nel Parlamento italiano. La prima, e più dirimenti, di queste fonti è rappresentata dai Regolamenti parlamentari, che – sin dai primi anni dell'esperienza repubblicana – si sono impegnati ad attribuire ai gruppi una piena legittimazione di ruolo all'interno delle Assemblee legislative, coadiuvati nella loro opera dalla prassi, dalle consuetudini costituzionali e altresì dagli statuti dei partiti politici.

D'altro canto, secondo autorevole dottrina, l'importanza assunta dai gruppi parlamentari in seno al nostro ordinamento si desumerebbe proprio dall'analisi della «legislazione di contorno» relativa ai partiti politici e al sistema elettorale nonché – per ciò che attiene la disciplina dei rapporti tra gruppo e i suoi componenti – dall'osservazione degli atti di regolazione interna ai gruppi o degli statuti dei partiti politici<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Così L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Milano, 1966, p. 42.

<sup>112</sup> Così V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, pp. 115-133.

<sup>113</sup> Cfr. R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Associazione Italiana Costituzionalisti*, Il Parlamento, Firenze, 2001, p. 33 ss.

## 2.4. I gruppi parlamentari nella prima fase dell'esperienza repubblicana

Dopo la lunga parentesi fascista e fino al 1971 – anno della prima organica rielaborazione repubblicana di testi regolamentari<sup>114</sup> – i regolamenti parlamentari sono stati protagonisti di un processo evolutivo che ha conosciuto due differenti fasi.

Una prima, che si potrebbe definire di sostanziale immobilismo o di «non scelta», è stata caratterizzata da un adeguamento ai criteri ed alle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari del periodo prefascista, che – com'è stato detto – «nelle sue linee portanti era l'espressione di un parlamentarismo basato su una concezione atomistica e individualistica dell'esplicazione del mandato parlamentare», e ne è dunque conseguito che «nei primi regolamenti parlamentari dell'età repubblicana manca un'adeguata disciplina dei gruppi parlamentari e della loro naturale funzione organizzatoria di una dialettica maggioranza-opposizione»<sup>115</sup>. La seconda fase ha avuto, invece, ad oggetto la «integrazione dei primitivi testi con modificazioni ed aggiunte» in adattamento alla prassi ed ai reali meccanismi di funzionamento dell'ordinamento democratico, quali l'introduzione della Conferenza dei presidenti di gruppo.

Per quel che concerne, nello specifico, i gruppi parlamentari – ricostruitisi, in numero di dieci ivi compreso il gruppo misto, per la prima volta nel luglio del 1946, in Assemblea costituente su invito del Presidente Saragat<sup>116</sup> – le norme regolamentari e le condizioni per la loro costituzione rimasero sostanzialmente le stesse dei regolamenti del 1920: in particolare, l'art. 25 RC del 1949 stabiliva che i deputati dovessero dichiarare al Segretario della Camera, entro due giorni dalla prima seduta, a quale gruppo politico fossero iscritti e fissava il numero minimo di venti deputati per la formazione di un gruppo; *quorum* che si sarebbe potuto raggiungere anche dall'unione di gruppi affini<sup>117</sup>. Analogamente, al Senato nel 1948, venne adottata una disciplina simile a quella della Camera: ai sensi dell'art. 16 RS infatti i senatori, entro cinque giorni dalla prima seduta o dalla nomina, dichiarino il proprio gruppo di appartenenza. Tuttavia, a differenza delle disposizioni della Camera dei deputati, il regolamento del Senato non ammetteva la formazione di gruppi con meno di dieci senatori,

---

<sup>114</sup> Cfr. G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980, p. 177. Ha trattato compiutamente di tutte le riforme che hanno interessato i regolamenti delle Camere italiane, da ultimo, G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*. Torino, 2022, pp. 125-222.

<sup>115</sup> Così V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia - Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), Torino, 2001, p. 617.

<sup>116</sup> Sul punto M. Pergolani, *Gruppi parlamentari e rappresentanza politica...*, op. cit., p. 88.

<sup>117</sup> Qualsiasi riferimento all'unione di gruppi «affini» per il raggiungimento del numero minimo sarà successivamente eliminato con le riforme regolamentari del 1971.

rendendo pertanto il *quorum* minimo di dieci membri tassativo, con la possibilità di essere raggiunto anche mediante l'unione di gruppi politicamente affini<sup>118</sup>.

Relativamente al gruppo misto, mantenne sin dalle origini – e comunque fino ai primi anni Novanta del secolo scorso – una funzione residuale, così come era stato previsto con la riforma del 1920. Esso rappresentava, per un verso, l'unica soluzione per i parlamentari che non aderivano ai gruppi corrispondenti ai partiti di riferimento – ipotesi che tuttavia si è rivelata solo teorica, soprattutto a causa di un sistema partitico fortemente strutturato e organizzato – e raccoglieva, perlopiù, i parlamentari eletti in partiti di dimensioni esigue, e quindi non in grado di raggiungere il *quorum* necessario per costituire un gruppo autonomo. Inoltre, il gruppo misto era composto da rappresentanti *uti singuli* che durante la legislatura, per qualsiasi motivo, avevano abbandonato l'originario gruppo di appartenenza<sup>119</sup>. Nella prassi il gruppo misto risultava composto da un esiguo numero di parlamentari, tra i quali i rappresentanti delle minoranze linguistiche.

Se i suddetti aspetti furono sostanzialmente trasposti dai testi dei regolamenti parlamentari del periodo prefascista, a rappresentare un elemento di novità fu la creazione della Conferenza dei presidenti di gruppo nel 1950, la cui istituzione fu conseguenza del ruolo centrale assunto dai partiti nella forma di governo e, quindi, della configurazione del gruppo come *strumento* del partito in Parlamento<sup>120</sup>. Nei fatti, la sua istituzione, che al Senato avvenne per prassi, si rese necessaria per dare una maggiore effettività alla capacità decisionale dei gruppi, fino ad allora condizionata e limitata a causa della dispersività e disorganizzazione dei lavori parlamentari<sup>121</sup>. Quanto alle forme di votazione, per entrambi i regolamenti la richiesta di voto segreto (inibita solo per limitate

---

<sup>118</sup> Anche in questo caso, la facoltà di costituire gruppi parlamentari politicamente affini fu abrogata dall'art. 14 RS del 1971, con una clausola di scioglimento automatico del gruppo, in presenza di una riduzione dei suoi membri ad un numero inferiore di dieci in corso di legislatura.

Bisognerà – invece – attendere il 1977 per la modifica del regolamento del Senato (art. 14, comma 5), che riconosce la facoltà al Consiglio di Presidenza di autorizzare la formazione di gruppi parlamentari con meno di dieci senatori, anche in corso di legislatura, purché questi rappresentino partiti organizzati nel paese, che si siano presentati con il loro contrassegno in almeno quindici regioni e i cui candidati siano stati eletti in almeno cinque regioni. Sul tema cfr. F. COCCO, *La costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 1977, pp. 799 e ss.

<sup>119</sup> Cfr. G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare* pp. 83 ss. nonché da A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2019, pp. 71 ss.

<sup>120</sup> Cfr. M. PERGOLANI, *Gruppi parlamentari e rappresentanza politica...*, op. cit., p. 71.

<sup>121</sup> «La significatività dell'innovazione regolamentare [la Conferenza dei presidenti di gruppo] si sviluppa su tre direttrici tra loro connesse: a) si conferma la linea, già emersa alla Costituente, di non rafforzare il Governo in Parlamento evitando di attribuirgli (...) la disponibilità dell'ordine del giorno; b) si formalizza la rilevanza dei gruppi parlamentari nell'organizzazione dei lavori, facendoli emergere quali soggetti che si inseriscono, condizionandolo, nel tradizionale circuito tra il Presidente, che forma l'ordine del giorno della seduta, e i singoli deputati (...); c) con l'adozione del criterio della decisione all'unanimità, si formalizza l'orientamento del rapporto maggioranza-opposizione verso la codecisione», V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia - Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), Torino, 2001, p. 619.

fattispecie attinenti per lo più a decisioni di natura procedimentale) prevalse sulla richiesta di votazione palese<sup>122</sup>.

È indubbio che in questa fase storico-politica – contestualmente all'accrescimento del ruolo assunto dai partiti politici, che divennero attori del circuito rappresentativo e strumenti fondamentali di collegamento tra le istituzioni e la società civile – si assistette, per quel che attiene l'organizzazione dei lavori e il funzionamento stesso delle Assemblee, al moltiplicarsi delle funzioni dei gruppi parlamentari. Allo stesso tempo, tuttavia, vi fu un deciso adeguamento del gruppo rispetto alle decisioni del partito, al punto da configurare il gruppo sempre più come struttura «dipendente» dal partito<sup>123</sup>.

## 2.5. Il salto di qualità dei Regolamenti del 1971

Le riforme dei Regolamenti del 1971 – che rappresentano la prima rielaborazione organica, senza ricorrere allo strumento delle novelle, dei testi regolamentari in epoca repubblicana<sup>124</sup> – si inserisce pienamente nella prospettiva di potenziamento del ruolo del gruppo parlamentare «in quanto soggetto collegiale e interprete dell'indirizzo del programma del partito in Parlamento»<sup>125</sup>.

Difatti, la chiave di volta delle riforme del '71<sup>126</sup> è consistita proprio nell'affermazione della centralità del Parlamento, venutosi a configurare come organo propulsore del sistema costituzionale

---

<sup>122</sup> In tal senso, l'art. 93 RC obbligava allo scrutinio segreto per il voto finale su progetti di legge. Si tratta di una norma risalente al 1848, attuativa dell'art. 63 dello Statuto Albertino, e rimasta intatta nel passaggio al nuovo ordine costituzionale.

<sup>123</sup> «(...) il crescente peso acquisito dai partiti politici – divenuti il motore sostanziale e, secondo taluni, la stessa fonte di legittimazione delle istituzioni – condusse a realizzare un sistema di gruppi che rispecchiava la costituzione dei partiti nel paese (...)», A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, p. 109. Nello stesso senso G. G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nella evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1991, p. 231.

<sup>124</sup> Cfr. G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980, p. 177.

<sup>125</sup> Cfr. M. PERGOLANI, *Gruppi parlamentari e rappresentanza politica...*, op.cit., p. 69.

Va, a questo proposito, ricordato che le innovazioni regolamentari del 1971 – riflesso della notevole instabilità nelle relazioni Governo-maggioranza e quelle maggioranza-opposizione – si ponevano l'obiettivo di trasferire il *luogo* delle decisioni politiche dalla sede governativa a quella parlamentare, così da rendere possibile un rapporto chiaro e leale tra maggioranza e opposizione, garantendo al contempo una eventuale partecipazione delle opposizioni alla fase decidente. In tema si vedano E. CHELI, *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1981, p. 343 e P. A. CAPOTOSTI, *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1982, p. 208.

<sup>126</sup> Il giudizio sulle riforme regolamentari del 1971 non è unanime: da una parte vennero considerate come un'attuazione della Costituzione, mentre dall'altra un preludio al consociativismo. Se, infatti, vi è stato chi ha letto nei regolamenti del 1971 un «completamento» della Costituzione riconducendo a ciò l'importanza attribuita ai gruppi parlamentari nella programmazione dei lavori, soluzione «inevitabile» e conforme al disegno costituzionale che richiama in più disposizioni i gruppi come soggetti dell'organizzazione interna delle Camere –; vi è stato anche chi ha criticato la riforma, individuandone come limiti l'introduzione del principio unanimistico, la mancanza di procedure maggioritarie, la totale assenza del momento della decisione a esclusivo vantaggio della partecipazione. Per un approfondimento sul punto si rimanda a A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna 2012, pp. 11-12; F. LANCHESTER,

in grado di assolvere un ruolo preminente nell'attuazione degli indirizzi politici di volta in volta individuati dai governi in carica. Conseguentemente, i gruppi parlamentari – considerati in condizione di pari dignità indipendentemente dalla loro consistenza numerica<sup>127</sup> – divennero, perché identificati come tali, co-depositari della sovranità popolare detenuta dall'Assemblea rappresentativa, essenziale elemento di collegamento tra società civile e istituzioni, attraverso l'opera di mediazione svolta dai partiti.

I gruppi parlamentari, infatti, soprattutto attraverso le attribuzioni riconosciute alla Conferenza dei capigruppo in ordine all'attività di programmazione dei lavori, sia pure con differenti modalità per la Camera e il Senato, assunsero un rilievo decisivo relativamente all'iniziativa legislativa e all'ordine dei lavori parlamentari<sup>128</sup>. In particolare, venne introdotto il metodo della programmazione e il criterio dell'unanimità nella Conferenza dei presidenti dei gruppi per la sua approvazione, principio che si fondava sulla partecipazione paritaria dei gruppi parlamentari. Entrambi i regolamenti, infatti, prevedevano l'approvazione di un programma dei lavori (per un massimo di tre mesi alla Camera; di norma per due mesi al Senato) e di un calendario di attuazione (per un periodo pari a due settimane): programmi e calendari dovevano essere adottati all'unanimità dai capigruppo, conferendo a questi ultimi un vero e proprio potere di veto in merito<sup>129</sup>. In assenza di unanimità la procedura risultava diversa nelle due Assemblee<sup>130</sup>.

Inoltre, si attribuì ai gruppi una serie di altre prerogative e garanzie: la designazione dei membri delle Commissioni permanenti e d'inchiesta e la loro sostituzione (art. 19 Reg. Cam. e artt. 21 e 162, II comma Reg. Sen.), stabilendo in aggiunta la partecipazione dei rappresentanti di essi all'Ufficio di presidenza di ciascuna Commissione per la fissazione dell'ordine del giorno (art. 21 Reg. Cam). In entrambi i rami del Parlamento si ebbe cura, poi, di assicurare a tutti i gruppi ampia disponibilità di locali, attrezzature e contributi per l'esplicazione dei relativi compiti (art. 15 Reg. Cam. e art. 16 Reg. Sen.).

---

*Introduzione*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè, Milano 2013, p. XXI; N. LUPO, *La difficile "tenuta" del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente d'Assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 201; E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., pp. 144-145.

<sup>127</sup> Sul punto si veda P. INGRAO, *Il Parlamento italiano in trasformazione*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, n. 2, 1997, p. 10.

<sup>128</sup> Cfr. G. G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, 1991, p. 21.

<sup>129</sup> Così G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II, Milano, 1980, p. 278.

<sup>130</sup> Alla Camera si applicava l'antico metodo della proposta presidenziale di ordine del giorno, al termine di ogni seduta. Al Senato invece risultava valorizzato il ruolo del Presidente, tanto da prefigurare una impostazione "presidenzialistica" del regolamento. Sul punto P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia - Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), Torino, 2001, p. 595.

I gruppi divennero così, in breve tempo, i veri protagonisti dell'attività parlamentare finché col sopraggiungere degli anni '80 – e della crisi che aveva iniziato ad interessare il sistema partecipativo – iniziò un processo di revisione dei regolamenti del 1971, ispirato ad una logica profondamente diversa da quella precedente. Dal carattere novellistico, gli interventi di riforma regolamentare post '71 ebbero ad oggetto principalmente il Regolamento della Camera dei deputati (e solo in un momento successivo quello del Senato) e furono tutti volti a superare il modello c.d. «consociativo», fallito a causa dell'ostruzionismo di certe formazioni politiche (in special modo, i radicali) che provocava di frequente la paralisi delle attività parlamentari. Dalle modifiche del 1981 inerenti agli artt. 39 e 85 RC in tema di disciplina dei tempi di discussione e del potere di presentare emendamenti; al c.d. «lodo Iotti» del 1982 volto ad introdurre la possibilità di limitare il numero di emendamenti da parte delle opposizioni, riducendoli a «principi emendativi»; fino ad arrivare nel 1988 all'introduzione del voto palese come metodo ordinario nelle votazioni parlamentari in luogo della precedente regola del voto segreto<sup>131</sup>. Se quest'ultima è stata, indubbiamente, la modifica (riguardante gli artt. 49 RC e 113 RS) più rilevante per quel che attiene il rapporto tra eletto e il proprio gruppo parlamentare e partito politico, e più in generale tra maggioranza e opposizione e tra Parlamento e Governo<sup>132</sup>, è pur vero, però, che – per quel che concerne nello specifico i gruppi parlamentari – l'innovazione realmente dirompente è stata rappresentata dalla ridefinizione del loro potere d'intervento. Tale fine si raggiunse mediante l'innalzamento dei *quorum* per presentare le diverse richieste e l'abbandono della regola di pari rilevanza di tutti i gruppi indipendentemente dalla loro consistenza numerica, scardinata dall'introduzione del c.d. «criterio ponderale». In base a quest'ultimo si conferisce la legittimazione all'esercizio delle attribuzioni spettanti ad un certo numero di parlamentari direttamente ai «capigruppo» ma solo se rappresentano uno o più gruppi di uguale consistenza numerica. In questo modo, attraverso la limitazione delle facoltà consentite ai «microgruppi»<sup>133</sup> per quanto riguarda i c.d. «poteri ordinatori del procedimento»<sup>134</sup>, si ridusse in maniera significativa la possibilità di utilizzare strumenti<sup>135</sup> in grado di rallentare il dibattito e

---

<sup>131</sup> Per un approfondimento sul tema si vedano, tra gli altri, G. G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nella evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1991, p. 258 e G. U. RESCIGNO, *La riforma regolamentare alla Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1981, p. 1999.

<sup>132</sup> Hanno trattato la questione del voto palese e voto segreto L. ELIA, *A proposito di ridimensionamento del voto segreto*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, 1984; S. CURRERI, *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, L. VIOLANTE (a cura di), Torino, 2001; S. CURRERI, C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, ARSAE, Il Filangeri, Napoli, 2007.

<sup>133</sup> Cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari...*, op. cit., Milano, 2008, p. 119 nonché L. LUZZATTO, *Poteri e funzioni dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento. Analisi e proposte di riforma*, Roma, 1978, p. 84 ss.

<sup>134</sup> Cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari...*, op. cit., Milano, 2008, p. 118.

<sup>135</sup> Si fa riferimento in particolare alla possibilità di fare richiesta di voto per appello nominale, superamento dell'ordine del giorno, chiusura delle discussioni. *Ibidem*, p. 119, nota 63.

ritardare – o addirittura impedire – la decisione politica. In chiusura di questo paragrafo non può esimersi dal sottolineare la portata dirompente con cui il significativo ridimensionamento del voto segreto si andò ad inserire nelle dinamiche istituzional-politico-parlamentari. Difatti, come vedremo più approfonditamente in seguito, assieme allo stravolgimento del contesto internazionale ed interno portò ad un incontrollato flusso di migrazioni degli eletti da un gruppo ad un altro, al progressivo e inesorabile accrescimento delle fila del gruppo misto e alla sua trasformazione in «contenitore» di soggetti autonomi, politicamente schierati su posizioni in contrasto tra loro. Ciò creò le condizioni per interventi regolamentari, con le novelle del 1997, nonché per rilevanti modifiche della prassi parlamentare, con la disapplicazione del regolamento in merito alla costituzione dei «gruppi autorizzati» o «gruppi in deroga»<sup>136</sup>.

## **2.6. L'evolversi delle prassi riguardanti i gruppi "in deroga" e il ruolo del gruppo misto**

Come detto, con i regolamenti del 1920 si stabilì che il numero minimo di componenti per costituire un gruppo «di diritto» fosse di almeno venti deputati alla Camera e almeno dieci senatori al Senato. Al contempo, tuttavia e fin dal principio, alla Camera fu introdotta la possibilità di costituire gruppi in deroga al numero previsto, purché risultassero formati dall'unione di più gruppi politicamente affini o fossero composti da almeno dieci deputati e rappresentassero un partito organizzato nel paese. Ciò detto, la facoltà di riconoscere gruppi in deroga attribuita all'Ufficio di Presidenza assunse una valenza concreta solo a partire dal 1963, quando venne messa a punto una modifica regolamentare atta a definire il nesso tra gruppo «autorizzato» e partito organizzato nel paese. In particolare, si stabilì che ai fini del riconoscimento di «partito organizzato» esso deve aver presentato proprie liste di candidati con il medesimo contrassegno in tutte le circoscrizioni elettorali, ad eccezione della Valle d'Aosta, e ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione e un minimo di trecentomila voti di lista validi<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> G. G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza...*, op. cit., p. 282.

<sup>137</sup> La proposta di modifica dell'art. 26 RC elaborata dalla Giunta, ed approvata dalla Camera nella seduta del 24 ottobre 1963, sopprimeva altresì qualsiasi limite numerico ai fini dell'autorizzazione in deroga. Per l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo con meno di venti deputati si richiedevano dunque gli stessi requisiti previsti dall'art. 83 della legge elettorale (T.U. n. 364 del 1957) per l'accesso al riparto dei voti in ambito nazionale. Per un approfondimento sul punto si vedano A. APOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1998 e I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in «Diritto e società», n. 1, 1993.

Tuttavia, come già evidenziato in dottrina<sup>138</sup>, la prassi di permettere la formazione di gruppi parlamentari con meno di venti membri si era affermata alla Camera dei deputati sin dalla I legislatura repubblicana. Una delle ragioni dell'affermarsi di tale prassi va riconosciuta nel fatto che era un modo per far fronte all'esigenza di consentire alle corrispondenti forze politiche di partecipare al rito delle consultazioni, aspetto ancor più rilevante se si considerano le caratteristiche del sistema partitico<sup>139</sup> allora vigente «caratterizzato da un pluralismo partitico estremo e da governi di coalizione fortemente instabili, all'interno dei quali le forze politiche minori spesso assumevano un ruolo di ago della bilancia»<sup>140</sup>.

Di contro, al Senato il riconoscimento e l'attuazione dei c.d. «gruppi autorizzati» avvenne soltanto con la modifica regolamentare del gennaio 1977<sup>141</sup>, in quanto – come ricordato – fino ad allora la formazione di gruppi con meno di dieci senatori era vietata. Con la suddetta innovazione (che coinvolse l'art. 14, comma 5 RS) si riconobbe, per l'appunto, la facoltà al Consiglio di Presidenza di autorizzare la formazione di gruppi parlamentari con meno di dieci senatori, anche in corso di legislatura, purché questi rappresentassero partiti organizzati nel paese, presentati con il loro contrassegno in almeno quindici regioni e con candidati eletti in almeno cinque regioni<sup>142</sup>.

Principalmente due sono gli ordini di considerazioni<sup>143</sup> da farsi in merito alla *ratio* sottesa al principio che riconosce la costituzione dei gruppi in deroga al *quorum* stabilito dai regolamenti parlamentari. Per un verso, esso rappresenta la volontà di garantire una rappresentatività all'interno

---

<sup>138</sup> E. CANITANO, *L'anomalia del gruppo misto*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Vol. II, p.185.

<sup>139</sup> A. LUPHART, *Le democrazie contemporanee*, rist, Bologna, 1984, p. 117 ss.

<sup>140</sup> E. CANITANO, *L'anomalia del gruppo misto*, *op. cit.*, p. 185.

<sup>141</sup> La possibilità di costituire gruppi parlamentari con meno di dieci senatori fu introdotta al Senato in seguito al particolare quadro politico creatosi con le elezioni del 1976: oltre al successo elettorale dei due maggiori partiti, DC e PCI, si verificò la sconfitta di tutti i partiti minori, che non raggiunsero il *quorum* necessario per la rappresentanza parlamentare. Al Senato si costituirono i gruppi del PRI, PSDI (entrambi di sei membri) di Democrazia Nazionale-Costituente di Destra (con otto membri); viceversa il gruppo del MSI-DN fu dichiarato sciolto e i suoi componenti confluirono il gruppo misto. Sul tema cfr. F. COCCO, *La costituzione dei gruppi parlamentari*, *op. cit.*, pp. 799 e ss.

<sup>142</sup> Rileva, a questo punto, ricordare che l'art. 5, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati stabiliva inoltre che i gruppi autorizzati dovevano essere rappresentati nell'Ufficio di Presidenza e «se non hanno propri rappresentanti nell'Ufficio stesso, possono richiedere che si proceda all'elezione di altri Segretari»; specularmente l'art. 5, comma 6, del regolamento del Senato riconosce a ciascuno dei gruppi autorizzati il medesimo diritto. Entrambi gli articoli vennero modificati con le novelle del 1999, attraverso disposizioni che regolano dettagliatamente l'istituto della decadenza dei segretari dell'Ufficio di Presidenza, stabilendo altresì i casi di sostituzione e di integrazione dei componenti. In particolare, con la modifica del 1999, nel regolamento del Senato si prevede che gli «ulteriori segretari» (eletti mediante elezione integrativa) decadessero dall'incarico qualora entrino a far parte di un gruppo diverso da quello cui appartenevano al momento dell'elezione, con l'intento di porre rimedio al vistoso fenomeno della *trasmigrazione* e dei frequenti passaggi di gruppo da parte degli eletti. In proposito è interessante rilevare che gli artt. 5, comma 7, RC e 5, comma 2 quater, RS, costituiscono l'unica forma di sanzione prevista dai regolamenti nei confronti dei parlamentari che cambiano gruppo: «alla Camera però la decadenza colpisce il segretario soltanto se viene meno il gruppo a cui apparteneva al momento della sua elezione alla carica o quando si trasferisce in un gruppo già rappresentato nell'Ufficio di Presidenza; al Senato viene invece sanzionato qualsiasi mutamento di gruppo». Si osservi inoltre che, con parere favorevole della Giunta per il regolamento, nel 1994 e 1995, vengono accettate le richieste di integrazione avanzate sia da gruppi non rappresentati inizialmente, sia da gruppi formati nel corso della legislatura.

<sup>143</sup> Allo stesso modo E. CANITANO, *L'anomalia del gruppo misto*, *op. cit.*, p. 185.

delle istituzioni a movimenti e raggruppamenti politici esistenti in concreto e operanti all'interno della società, attraverso un processo di parlamentarizzazione che riconosca a tutti gli effetti anche ai partiti politici minori (qualora abbiano ottenuto determinati risultati elettorali) il diritto a partecipare a quel «complesso di poteri organizzativi e politici che i regolamenti attribuiscono ai gruppi»<sup>144</sup>. Per altro verso, essa rappresenta il tentativo di neutralizzare le conflittualità presenti all'interno della società – tipiche di un tessuto sociale disomogeneo – che si potevano ricomporre, all'interno di equilibri istituzionali, solamente attraverso un sistema di rappresentanza di tipo proporzionale. Infine, merita altresì attenzione il fatto di aver stabilito che «il riconoscimento dei gruppi trovi un limite di garanzia nel momento elettorale, valorizzato rispetto a quello partitico»<sup>145</sup> a conferma del doppio legame del gruppo con il partito e con il corpo elettorale.

In definitiva, dunque, a partire dai primi anni Sessanta del secolo scorso si affermò alla Camera un orientamento sempre più favorevole al riconoscimento dei gruppi in deroga<sup>146</sup>. Analogamente, al Senato venne adottato un orientamento sempre più permissivo rispetto ai gruppi autorizzati, in specie durante gli anni Ottanta: nell'ottobre 1983, infatti, fu ulteriormente diminuito il numero delle regioni nelle quali i candidati dovevano risultare eletti, ai fini del riconoscimento della corrispondenza tra gruppo in deroga e partito organizzato nel paese<sup>147</sup>.

Sul piano del rispetto delle regole costituzionali in senso stretto, l'aumento dei gruppi autorizzati ha rappresentato un'incongruenza rispetto a quanto previsto dall'art. 72 Cost., in quanto esso stabilisce che le commissioni permanenti debbano essere composte in modo da rispecchiare le proporzioni dei gruppi parlamentari: la deroga al limite numerico prevista dall'art. 14 comma 2, nel primo periodo della sua applicazione, consentiva ai componenti dei gruppi autorizzati di far parte di più commissioni contemporaneamente, determinando così una distorsione del principio di proporzionalità<sup>148</sup>. Proprio per porre rimedio a tale incongruenza, fu stabilito, con una modifica del regolamento della Camera dei deputati nel 1966, il principio che nessun deputato potesse essere designato a far parte di più di una commissione (art. 19, comma 3, RC).

Sul piano politico la presenza nelle aule parlamentari di tanti gruppi di piccole dimensioni ha rappresentato il riflesso del multipartitismo e della frammentazione delle forze politiche, che hanno

---

<sup>144</sup> Cfr. A. MANNINO, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, p. 153.

<sup>145</sup> Cfr. C. DECARO BONELLA, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES, ID., V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Il diritto parlamentare*, Bologna, 1996, p. 137.

<sup>146</sup> Basti pensare che in seguito alle novelle del 1963 fu autorizzato il gruppo PRI con soli cinque deputati.

<sup>147</sup> A. APOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1998, p. 461.

<sup>148</sup> In tal modo, non era infrequente che un gruppo di cinque deputati potesse essere rappresentato in quattordici commissioni, «indebitamente attribuendosi in tal modo una forza proporzionale pari a quella di un gruppo di quattordici membri», Cfr. A. MANNINO, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, p. 153.

caratterizzato la nostra democrazia fin dai primi anni della Repubblica e che si sono accentuati complice il sistema elettorale proporzionale<sup>149</sup>.

Per contro, il consolidarsi di tale prassi, volta a favorire la costituzione di gruppi parlamentari autorizzati, ha consentito al gruppo misto di svolgere la sua funzione fisiologica; la presenza dei c.d. «microgruppi» ha fatto sì che il gruppo misto rimanesse – quantomeno fino alla XII legislatura – di dimensioni piuttosto contenute e con una funzione residuale: esso raccoglieva infatti i rappresentanti delle minoranze linguistiche, i parlamentari che per scelta non appartenevano ad alcun gruppo, nonché coloro che si trovavano in una fase di transizione da un gruppo ad un altro.

---

<sup>149</sup> La prassi affermatasi in favore del riconoscimento dei gruppi in deroga ha portato ad evidenti inconvenienti, «basti citare lo stimolo che ne ricevono il multipartitismo e, in specie, la tendenza al frazionismo scissionistico», Cfr. A. MANNINO, S. TOSI, *Ibidem*.

## Capitolo III

### I gruppi parlamentari: dalla crisi di sistema del 92-94 al tentativo di svolta maggioritaria

**SOMMARIO:** 3.1 L'inversione di tendenza circa l'autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga. – 3.2. La riforma del regolamento della Camera del 1997 e le nuove prassi al Senato. – 3.3. L'esplosione del gruppo misto nel periodo di transizione tra le «Repubbliche» e l'*argine* delle componenti politiche. – 3.4. La persistenza del transfughismo nel sistema politico italiano: fenomeno patologico “neutralizzante” del tentativo di svolta maggioritaria. – 3.5. I gruppi nel nuovo contesto coalizionale e la *resurrezione* dei gruppi in deroga.

#### 3.1. L'inversione di tendenza circa l'autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga

L'evoluzione della prassi favorevole al riconoscimento dei gruppi in deroga ai sensi dell'art. 14, comma 2, RC, e dell'art. 14, comma 5, RS subì un'importante inversione di tendenza a partire dalla XII legislatura<sup>150</sup>, nel corso della quale si verificarono stravolgimenti significativi sia sul piano formale – che si concretizzarono nella modifica del sistema elettorale del 1993, e quindi nella tendenziale affermazione di un sistema bipolare di tipo maggioritario – sia su quello strutturale, caratterizzato dallo sfaldamento del tradizionale circuito rappresentativo e, con esso, del vigente sistema dei partiti<sup>151</sup>.

L'entrata in vigore delle leggi elettorali n. 276 e 277 del 4 agosto 1993 – che introducevano per entrambe le Camere un sistema misto maggioritario, con il 75% dei seggi assegnati tramite collegi uninominali (nei quali vinceva il candidato con la maggioranza relativa) e il rimanente 25% con metodo proporzionale, su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato – sancì, infatti, il passaggio da un sistema consociativo ad uno incentrato sul binomio maggioranza-opposizione che portò con sé la necessità di porre un freno alla eccessiva frammentazione partitica che caratterizzava la composizione parlamentare. In questa prospettiva, la possibilità di costituire gruppi autorizzati in deroga venne vista come elemento catalizzatore della frammentazione dei gruppi parlamentari e, pertanto, quale elemento potenzialmente in contrasto con un sistema bipolare *in fieri*.

---

<sup>150</sup> Cfr. A. APOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1998, pp. 462 e ss.

<sup>151</sup> Cfr. M. MIDIRI, *Le fonti di autorganizzazione parlamentari e governative*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*. Atti del convegno, Napoli, 12 e 13 maggio 2000, V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), Torino, 2001, p. 6.  
Per un approfondimento sul punto si veda, inoltre, G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione di diritto parlamentare*, Torino, 2023, pp. 24-33.

In questa cornice si inserirono le decisioni adottate dall'Ufficio e dal Consiglio di Presidenza<sup>152</sup>, a partire per l'appunto dalla XIII legislatura, sulla concessione alle autorizzazioni ai gruppi in deroga. Alla Camera, il cambio di legge elettorale ebbe ripercussioni immediate sull'applicazione del secondo comma dell'articolo 14, il quale era stato modellato attorno al vecchio sistema elettorale proporzionale: l'ottenimento di «almeno un quoziente in un collegio una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi» erano i requisiti fissati dal t.u. 361/1957 per poter accedere alla ripartizione in ambito nazionale dei seggi non attribuiti a livello circoscrizionale. La perfetta corrispondenza fece in modo che, una volta cambiato il sistema elettorale, i requisiti indicati all'articolo 14.2 rimanessero privi di fondamento, rendendo inapplicabile la norma. La questione dell'applicazione dell'articolo 14.2 si pose immediatamente, alla luce delle richieste di costituzione in deroga dei gruppi PSI, Patto Segni e Alleanza Democratica. L'Ufficio di Presidenza chiese a riguardo un parere interpretativo della Giunta per il Regolamento, non riuscendo ad individuare un riscontro tra la nuova normativa elettorale e il dettato del comma secondo dell'articolo 14. Nel dibattito in seno alla Giunta emersero posizioni a favore dell'applicazione della norma in questione e posizioni contrarie. L'orientamento prevalente fu quello di non ritenere possibile un'applicazione dell'articolo 14.2 per via interpretativa, alla luce delle numerose e troppo marcate differenze tra la disposizione regolamentare e la legge elettorale. Il numero di collegi in cui dover presentare le liste – venti – era «strettamente collegato al numero dei collegi (cioè circoscrizioni) previsti dalla preesistente legge elettorale», trentuno. La legge maggioritaria di collegi ne prevedeva 475, uninominali, a loro volta compresi in 26 circoscrizioni (più la Valle d'Aosta). Il conseguimento di almeno un quoziente elettorale in un collegio e di almeno 300mila voti di lista vennero ritenuti requisiti ormai privi di significato, dal momento che per ottenere un seggio era necessario vincere un collegio uninominale o partecipare alla ripartizione proporzionale ottenendo il 4% dei voti a livello nazionale. Venne evidenziata quindi una inadeguatezza «anche da un punto di vista terminologico», che rendeva impraticabile ogni interpretazione conforme all'attuale disciplina elettorale. Come infatti, i collegi della legge proporzionale non erano i collegi della legge maggioritaria, in cui non venivano più presentate liste ma candidati uninominali, così non era possibile equiparare la soglia dei 300mila voti al raggiungimento della soglia del 4%. Non mancarono teorie sull'applicabilità per via interpretativa del comma secondo dell'articolo 14, mosse soprattutto dall'osservazione che la legge elettorale maggioritaria, mantenendo una quota di seggi da assegnare con un meccanismo

---

<sup>152</sup> Al di là delle competenze specifiche delle singole categorie dei suoi componenti, la funzione dell'Ufficio (che al Senato porta il nome di Consiglio) di Presidenza è particolarmente importante, in quanto rappresenta – in qualche modo – «il Consiglio di amministrazione di ciascuna Camera, costituendo l'organo incaricato delle più importanti scelte amministrative, dall'approvazione del bilancio interno alla nomina (su proposta del Presidente) del Segretario generale e (su proposta di quest'ultimo) dei principali dirigenti dell'Amministrazione». Così G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche...*, op. cit., p. 129.

proporzionale, intendeva garantire una composizione parlamentare sufficientemente articolata, aperta anche a forze politiche di piccole dimensioni. Tra le ipotesi avanzate, quelle più convincenti riguardavano il requisito del raggiungimento di 300mila voti di lista su base nazionale, che sarebbe «verificabile sulla base del voto per la parte proporzionale». I venti collegi in cui presentare le liste avrebbero potuto essere rapportati «ai collegi uninominali o alle circoscrizioni», cogliendo in questo modo «la ratio della disposizione, che è quella di individuare un partito organizzato nel paese che intende partecipare con proprie liste alla competizione su base nazionale». Il requisito del conseguimento di un quoziente in un collegio avrebbe potuto essere interpretato come la conquista di un seggio uninominale. Si osservò inoltre come l'articolo 14 andasse «esaminato nel suo complesso», e il venir meno del comma secondo farebbe perdere di significato anche il comma primo, e che «la norma regolamentare in questione ha conosciuto nel tempo una evoluzione che ha teso a far venire meno l'iniziale carattere di eccezionalità del riconoscimento dei gruppi minori», spingendo ad una applicazione delle norme «non per equipollenza ma per analogia»<sup>153</sup>. Nonostante tali teorie l'orientamento della Giunta, pur non pervenuta alla formulazione di un parere formale a causa della complessità della questione, fu quello di considerare inapplicabile il secondo comma dell'articolo 14. Tale interpretazione venne fatta propria dall'Ufficio di Presidenza, che negò l'autorizzazione a costituirsi ai gruppi che ne avevano fatto richiesta.

Il nuovo orientamento riguardante i gruppi in deroga, che segnò una netta frattura con la prassi seguita fino al 1993 dall'Ufficio di Presidenza, pose anche una nuova questione: la permanenza in deroga di un gruppo sceso al di sotto della soglia di venti deputati. Il regolamento della Camera, infatti, contrariamente a quello del Senato<sup>154</sup>, non prevedeva espressamente l'ipotesi di scioglimento di un gruppo in corso di legislatura per il venir meno dei requisiti richiesti ai fini della sua costituzione. Tale questione era emersa già prima del passaggio al sistema elettorale maggioritario, nell'ottobre del 1991, quando il gruppo della Sinistra Indipendente si ritrovò con meno di venti componenti; in quell'occasione, sebbene il gruppo non fosse rappresentativo di un partito organizzato nel Paese, e quindi non rispettando i requisiti per poter essere autorizzato a costituirsi in deroga, l'Ufficio di Presidenza decise di mantenerlo in vita. Evidenziando come le norme sulla costituzione dei gruppi parlamentari non potessero influire sulla permanenza o meno di questi in caso di riduzione del numero dei componenti<sup>155</sup>, l'Ufficio di Presidenza fu influenzata nella sua decisione da fattori di

---

<sup>153</sup> Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 27 aprile 1994*, Camera dei deputati, pp. 4-7.

<sup>154</sup> Ai sensi dell'allora vigente art. 14.6 RS: «Quando i componenti di un Gruppo regolarmente costituito si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a dieci, il Gruppo è dichiarato sciolto e i Senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri Gruppi, vengono iscritti al Gruppo misto, salva la facoltà del Consiglio di Presidenza prevista dal comma precedente».

<sup>155</sup> Dal momento che «l'articolo 14 disciplina specificamente solo il momento costitutivo dei gruppi parlamentari e non anche le vicende che possono coinvolgerli nel corso della legislatura». Cfr. *Bollettino degli organi collegiali*, n. 59 del 26 novembre 1991, p. 7.

carattere meramente politico, come il ruolo politico svolto dal gruppo in questione nell'arco di diverse legislature e il fatto che la soglia minima di componenti fosse venuta meno a causa del decesso di un deputato, il cui subentrante aveva deciso aderire ad un altro gruppo<sup>156</sup>.

Tale approccio garantista iniziò a venir meno dopo la svolta del 1994 e la decisione di non concedere più autorizzazioni per la formazione di gruppi in deroga: nel corso della XIII legislatura, infatti, furono diversi i casi di gruppi non autorizzati a rimanere in vita dopo essere scesi al di sotto dei venti componenti. Nel gennaio 1997 il gruppo di Rinnovamento Italiano non annoverava più venti deputati, pur possedendo i requisiti di rappresentatività richiesti dall'articolo 14.2, ragion per la quale fece richiesta all'Ufficio di Presidenza l'autorizzazione a rimanere in vita come gruppo in deroga, richiamando il precedente del gruppo di SI del 1991. A sostegno di una decisione in tal senso, venne sostenuto come l'assenza di una norma equivalente a quella del comma 6 dell'articolo 14 del regolamento del Senato lasciasse intendere che i gruppi, una volta costituitisi, permarranno indefinitamente nella legislatura, indipendentemente dalle vicende alle quali possano andare incontro, e il procedere alla soppressione di un gruppo sceso al di sotto della soglia numerica prevista fosse una decisione frutto di una «discutibile interpretazione estensiva» della norma. La Giunta per il Regolamento, investita della questione, affermò tuttavia che la soglia di venti deputati fosse un «requisito indefettibile» per la permanenza di un gruppo già costituito, al venir meno del quale si sarebbe dovuto procedere allo scioglimento dello stesso. Lo stesso orientamento venne quindi ripreso dall'Ufficio di Presidenza, il quale, negando a Rinnovamento Italiano l'autorizzazione a costituirsi in deroga, deliberò «che non fossero accoglibili, in quella fase [di riforma regolamentare], richieste di autorizzazione alla costituzione in deroga di gruppi parlamentari, ai sensi delle disposizioni previste dal comma 2 dell'articolo 14 del regolamento, non applicabili nella attuale formulazione, così da non preconstituire con le stesse decisioni condizionamenti alle riforme regolamentari in corso»<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Allo stesso modo si era espresso l'anno precedente, circa la permanenza di un gruppo in deroga che aveva perso alcuni membri. Interrogato sull'opportunità di interrompere l'autorizzazione ad un gruppo a costituirsi in deroga a seguito di una riduzione numerica del gruppo stesso in corso di legislatura, l'Ufficio di Presidenza aveva affermato che «il principio per cui l'individuazione dei requisiti necessari ai fini dell'autorizzazione alla costituzione in deroga di un gruppo dovesse essere riferita esclusivamente al momento elettorale, senza che un successivo mutamento delle condizioni inizialmente sussistenti potesse dar luogo ad una nuova valutazione, pena una situazione di permanente instabilità ed insicurezza nell'organizzazione dei gruppi». Cfr. A. APPOLLONI, *op. cit.*, p. 458

<sup>157</sup> Tuttavia, in quest'occasione, il gruppo non venne sciolto in quanto il numero dei componenti fu reintegrato in breve tempo.

L'unica eccezione si ebbe all'inizio della XIV legislatura, nel giugno 2001, con riferimento alla richiesta a costituirsi in deroga del gruppo Rifondazione Comunista, composto da undici deputati. Investita della questione, la Giunta evidenziò come l'articolo 14.2, al di là della formulazione letterale, fosse volto a consentire la rappresentanza di forze politiche stabilmente organizzate sul territorio, che avessero partecipato alle elezioni con liste proprie e avessero ottenuto almeno il 4% dei voti. Venne rilevato poi come la richiesta avanzata da Rifondazione Comunista si differenziasse da quelle presentate negli anni precedenti: innanzi tutto, non era stata avanzata in corso di legislatura, ma al suo inizio; proveniva da una forza politica stabilmente costituita, che aveva partecipato alle elezioni con liste proprie in tutte le circoscrizioni, superando la soglia del 4%. Alla luce dell'eccezionalità di tali elementi, che non si sarebbero potuti riproporre in corso di legislatura per altre forze politiche, venne autorizzata la costituzione in deroga del gruppo. Cfr. G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche...*, op cit., p. 90.

È stato proprio in questo contesto che è intervenuta la riforma del regolamento della Camera approvata alla fine del 1997<sup>158</sup>, la quale – tuttavia – non ha preso in considerazione le disposizioni relative ai gruppi parlamentari in deroga, nonostante la loro inapplicabilità.

### 3.2. La riforma del regolamento della Camera del 1997 e le nuove prassi al Senato

Inserendosi all'interno di un processo di riforma del sistema partitico e della forma di governo<sup>159</sup> – iniziato col varo delle leggi elettorali n. 276 e n. 277 del 1993<sup>160</sup>, proseguito con le leggi c.d. “Bassanini”<sup>161</sup> e, infine, culminato nel progetto di riforma costituzionale della Commissione bicamerale D'Alema<sup>162</sup> –, le modifiche che hanno interessato il regolamento della Camera dei deputati nel 1997 si sono caratterizzate per un'intrinseca ambiguità. Se, infatti, per un verso esse hanno rappresentato il tentativo di razionalizzare le scelte maggioritarie messe in atto in quel periodo, per altro verso non hanno potuto fare a meno di risentire dell'instabilità istituzionale e della frammentazione politica esistente<sup>163</sup>.

---

<sup>158</sup> È opportuno qui ricordare che la riforma del '97 fu preceduta da un ulteriore, seppur di portata ridotta, intervento riformatore risalente all'agosto del 1996, che ebbe principalmente ad oggetto la nuova configurazione della Commissione speciale per le politiche comunitarie. Sul punto G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*, op. cit., p. 156.

<sup>159</sup> Cfr. A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, Roma, 1997, pp. 581 e ss.; G. U. RESCIGNO, *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?*, op. cit., pp. 603 e ss.

<sup>160</sup> Il profondo rivolgimento che investì il sistema partitico a principi degli anni '90 – provocato, per un verso, dagli avvenimenti internazionali di quegli anni (il crollo del muro di Berlino, prima di tutti) e, per altro verso, dalle vicende giudiziarie relative ai casi di finanziamento illecito dei partiti politici – innescò una profonda crisi di legittimazione delle formazioni politiche tradizionali e, di conseguenza, la ricerca di una più forte stabilità e coesione della maggioranza parlamentare in funzione di sostegno dell'indirizzo politico del Governo. Ciò avvenne mediante la modifica del sistema elettorale, attuata nel 1993 sull'onda dei risultati emersi dal *referendum* dell'aprile di quell'anno, in senso misto-maggioritario, col 75% dei seggi attribuito nell'ambito di collegi uninominali e il restante 25% con il sistema proporzionale alle liste che abbiano ottenuto il 4% in ambito nazionale e poi ripartito all'interno delle singole circoscrizioni. Sul nesso tra modifica delle leggi elettorali e trasformazione del sistema partitico si vedano, tra gli altri, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, II ed., Bologna, 1996, 41 ss.; e G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in G. AMATO - A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, II, *L'organizzazione costituzionale*, cit., p. 80 ss.,

<sup>161</sup> Nel loro insieme conosciute come “Riforma Bassanini”, le quattro leggi c.d. Bassanini – dal nome dell'ispiratore del progetto di riforma, l'allora ministro per la Funzione Pubblica sono state emanate tra il 1997 e il 1999 e hanno avuto ad oggetto la riforma della Pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa.

<sup>162</sup> Terza commissione bicamerale per le riforme istituzionali, la Commissione c.d. D'Alema – presieduta dall'On. Massimo D'Alema e in opera dal gennaio del '97 al giugno del '98 – si insediò pochi mesi dopo l'inizio dei lavori di riforma regolamentare (4 luglio 1996). Difatti le due riforme, regolamentari e costituzionale, si svolsero in parallelo, sia pure con esiti diversi. Si tratta di una correlazione temporale non casuale: la riforma regolamentare del 1997 intendeva, infatti, anticipare (a Costituzione vigente) le linee evolutive della forma di governo che già erano emerse in relazione al sistema “tendenzialmente” maggioritario, che di lì a pochi mesi sarebbero state affrontate all'interno della bicamerale. Fallito il tentativo della bicamerale, la riforma del regolamento della Camera è rimasta come parte di un disegno più ampio, ma incompiuto. Sul punto v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, appendice in *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1998, pp. 6 ss.

<sup>163</sup> Così cfr. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 novembre 2008, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pp. 3 ss.

In questa prospettiva, quindi, le novelle del 1997 sono da considerarsi un punto di partenza più che un approdo<sup>164</sup> rispetto alla *ratio* sottesa alle modificazioni al regolamento della Camera, perché strettamente connesse non solo al riassetto del sistema partitico iniziato in quegli anni, ma anche ai rapporti intercorrenti tra i diversi organi costituzionali in relazione alla definizione dell'indirizzo politico, e quindi all'evoluzione della forma di governo<sup>165</sup>.

Dal punto di vista contenutistico – presentandosi come il risultato di cinque distinte proposte della Giunta per il regolamento – la riforma del '97 ha toccato, per quel che concerne il presente studio<sup>166</sup>, (almeno) tre punti nodali. Innanzitutto, ha confermato il ruolo decisivo assunto dai gruppi parlamentari, intesi come nucleo di base dell'organizzazione e il funzionamento delle Camere, nella dinamica Governo-maggioranza. Lo ha fatto, in particolare, evidenziando le loro funzioni negli ambiti della programmazione dei lavori e della razionalizzazione della discussione parlamentare. In tal senso, la novità più significativa ha riguardato la soglia necessaria per approvare programma e calendario in sede di Conferenza dei capigruppo: non più l'unanimità, ma «il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica [*fosse*] complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti» dell'Assemblea<sup>167</sup>. Parallelamente è stato, poi, rafforzato il ruolo del Governo, che poteva comunicare le proprie priorità «al Presidente della Camera e ai Presidenti dei gruppi [...] almeno due giorni prima» della data di convocazione della Conferenza; e delle minoranze, a cui vennero accordate talune garanzie. In particolare, il Presidente d'Assemblea era tenuto a riservare «una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi». In caso di mancato raggiungimento della maggioranza necessaria all'approvazione di programma e calendario, questi venivano predisposti dal Presidente, il quale doveva garantire ai gruppi di opposizione «un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile».

Nei fatti, il *quorum* dei tre quarti non è mai stato applicato: in sostanza, dall'entrata in vigore delle modifiche del 1997, per prassi la programmazione dei lavori non è mai stata sottoposta ad una vera e propria approvazione da parte della Conferenza dei presidenti dei gruppi. La mediazione del Presidente dell'Assemblea ha consentito quasi sempre una sorta di «accordo informale»: il Presidente, al fine di agevolare lo svolgimento dei lavori parlamentari, convocata la Conferenza dei presidenti

---

<sup>164</sup> In tal senso, la dottrina ha sottolineato come la riforma, benché approvata in un clima di ampia condivisione, abbia mostrato, alla resa pratica, diverse difficoltà se non addirittura fallimenti, risultando inoltre deficitaria di organicità e manchevole in diversi aspetti. Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 35.

<sup>165</sup> Cfr. S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, 1998, pp. 27 e ss.

<sup>166</sup> Per un inquadramento più generale dei contenuti della riforma si veda, da ultimo, G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*, op. cit., pp. 133 ss.

<sup>167</sup> In senso critico rispetto al quorum prestabilito si è espresso V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, op. cit., p. 8, perché ritenuto «ben difficile da raggiungere se non in condizioni politiche del tutto particolari e quindi con effetti pratici molto simili all'unanimità».

dei gruppi, sentito il Presidente del Senato, i presidenti delle commissioni permanenti, tenuto conto delle priorità del Governo, nonché degli argomenti rappresentati dai gruppi dissenzienti, predispose il programma che, dopo le eventuali modifiche emerse nella fase di consultazione, riceve l'assenso della Conferenza<sup>168</sup>.

Altro aspetto portato in luce dalla riforma del '97 è stata l'introduzione della nozione di maggioranza e opposizione mediante la previsione di nuove regole in grado di favorire il confronto tra due opposti schieramenti. La creazione di due entità distinte<sup>169</sup> si rileva soprattutto con riferimento alle regole che, sia alla Camera che al Senato<sup>170</sup>, disciplinano l'organizzazione dei lavori e in quelle che (alla Camera) hanno come scopo la riorganizzazione del procedimento legislativo. In particolare: gli spazi garantiti nella programmazione dei lavori, la possibilità di chiedere informazioni e dati al Governo in fase istruttoria, la facoltà di adire il Comitato per la legislazione, le relazioni di minoranza, la costituzione di componenti politiche del gruppo misto, con la relativa riserva di tempi di intervento nei dibattiti. È necessario comunque evidenziare che tali innovazioni, complessivamente intese, non hanno inteso assecondare il carattere bipolare del sistema politico italiano. Infatti, quanto alla programmazione dei lavori ed al contingentamento dei tempi, il regolamento della Camera fa esplicito riferimento a «gruppi di opposizione» e «gruppi appartenenti alle opposizioni» (art. 24, commi 3 e 7, RC), in contrapposizione ai gruppi di maggioranza.

Il terzo aspetto cruciale delle riforme regolamentari del '97 ha riguardato la figura e le prerogative del singolo parlamentare, in considerazione della valorizzazione dell'elemento personale prodotte dal nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario in capo al singolo rappresentante. In tal senso, i regolamenti hanno introdotto procedure attraverso le quali fosse consentito al singolo di partecipare autonomamente ai processi di decisione. In particolare, sono degne di nota le disposizioni che nella programmazione dei lavori prevedono che: un quinto del tempo disponibile per la discussione degli argomenti iscritti nel calendario sia riservato agli interventi che i deputati chiedano di svolgere a titolo personale (art. 24, comma 7, RC); garantiscono la riserva di quota di tempo per

---

<sup>168</sup> Sulle problematiche relative alla programmazione dei lavori parlamentari, si fa rimando ancora una volta a V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti...*, op. cit., pp. 644-647.

<sup>169</sup> Precedentemente tali termini erano utilizzati per indicare maggioranze o minoranze contingenti, che si formavano in occasione delle singole deliberazioni parlamentari, secondo la previsione dell'art. 64 Cost. Sul punto E. Vivaldi, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007, p. 92.

<sup>170</sup> Alcuni mesi dopo la Camera, anche il Senato ha provveduto (con la deliberazione del 24 febbraio 1999) a modificare il proprio regolamento. In assenza di convergenza dei gruppi su un più incisivo disegno di riforma, la novella del 1999 si è limitata a riformare il procedimento di organizzazione dei lavori parlamentari, riservando 4 sedute (in relazione ad un arco temporale di 2 mesi) ai disegni di legge ed alle iniziative dei gruppi parlamentari di opposizione (art. 53 RS), nonché a modificare la disciplina del sindacato ispettivo mediante l'introduzione delle interrogazioni a risposta immediata (art. 151 bis RS). Nonostante il regolamento per la prima volta introducesse l'espressione «opposizione parlamentare», ancora una volta il concetto non veniva qualificato, prevedendo strumenti in grado di garantire le minoranze parlamentari piuttosto che una opposizione qualificata e strutturata. Sul tema L. STROPPIANA, *Parlamento. Le più recenti modifiche dei regolamenti parlamentari: una prima rassegna*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1999, pp. 423 e ss.

quei deputati che, durante la sessione di bilancio, chiedano di intervenire e non appartengano ad alcuna delle componenti del gruppo misto (art. 119, comma 7, RC); introducono la facoltà di intervento sulla discussione del documento di aggiornamento degli obiettivi e delle regole contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria (art. 118 bis, comma 4, RC); prevedono nuove regole circa il potere di emendamento di ogni parlamentare dissenziente (art. 85 bis, comma 3, RC)<sup>171</sup>.

In conclusione, se l'obiettivo dichiarato della novella adottata dalla Camera nel 1997 era quello di adeguare il regolamento al nuovo sistema maggioritario e bipolare, anche mediante l'introduzione di disposizioni volte a valorizzare il ruolo e le prerogative della maggioranza e dell'opposizione – pur essendo, in questo senso, ben lontana dal delineare un vero e proprio «statuto» dei poteri della maggioranza e dell'opposizione<sup>172</sup> – non si può dire sia pienamente riuscita nel suo intento.

### **3.3. L'esplosione del gruppo misto nel periodo di transizione tra le «Repubbliche» e l'argine delle componenti politiche**

Sebbene le suddette previsioni abbiano rappresentato i principali elementi di novità introdotti dalla novella del '97, non si può mancare di considerare un ulteriore aspetto innovativo da essa contemplato, vale a dire l'introduzione delle componenti politiche all'interno del gruppo misto. Procedendo per gradi, il gruppo misto – diretta conseguenza dell'obbligatorietà per ciascun deputato di appartenere ad un gruppo parlamentare<sup>173</sup> – era già stato previsto dai regolamenti del 1920-22, laddove si stabiliva che i deputati che non dichiaravano il proprio gruppo di appartenenza o appartenevano ad un gruppo senza i requisiti numerici per poter costituire un gruppo parlamentare, venivano automaticamente ricompresi in «un unico Ufficio misto».

Se già i dibattiti di quegli anni qualificavano il gruppo misto come «gruppo di raccolta di deputati di provenienza disomogenea, privi di un *idem* sentire e sostanzialmente costretti ad una coabitazione forzata»<sup>174</sup>; è anche vero che gruppo misto si sia sviluppato, per lungo tempo, con una funzione residuale nell'ambito di un sistema partitico rigidamente strutturato e caratterizzato da una rappresentanza di tipo proporzionale<sup>175</sup>. Difatti, benché il contenuto dell'articolo 1 come modificato dai regolamenti del 20-22 fu ripreso (e parzialmente modificato) dal regolamento della Camera del

---

<sup>171</sup> Sul punto v. E. VIVALDI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale*, op. cit., pp. 91-96.

<sup>172</sup> Cfr. S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi...*, op. cit., p. 10.

<sup>173</sup> G.F. CIAURRO, *Gli organi della Camera, in Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, cit., p. 245.

<sup>174</sup> Così M. PERGOLANI, *Gruppi parlamentari e rappresentanza politica...*, op. cit., p. 101.

<sup>175</sup> E. CANITANO, *L'anomalia del gruppo misto...*, op. cit., p. 184.

1949, nel periodo che andò dal 1948 al 1993 – come già ricordato – il gruppo misto svolse esattamente la funzione residuale per la quale era stato concepito, raccogliendo pochi parlamentari «indipendenti» o appartenenti a minoranze linguistiche.

Successivamente, con il varo delle leggi elettorali n. 276 e n. 277 del 1993 volte a modificare in senso maggioritario il sistema rappresentativo<sup>176</sup> e la conseguente decisione della Giunta per il regolamento e dell'Ufficio di Presidenza della Camera di non concedere più autorizzazioni per la costituzione di gruppi parlamentari in deroga, vi fu un'esplosione del gruppo misto, che – colpito da quella che è stata definita una «patologica ipertrofia»<sup>177</sup> – raggiunse dimensioni abnormi. Infatti, la difficoltà di molte forze politiche di adeguarsi al sistema bipolare, accettandone la logica maggioritaria, e il parallelo ingresso in Parlamento di forze politiche di piccole dimensioni reso possibile dal mantenimento di una quota proporzionale nella legge elettorale, causarono una migrazione consistente verso il gruppo misto, le cui fila furono ulteriormente ingrandite da altri due fattori: il maggior grado di autonomia acquisito dai parlamentari rispetto ai partiti di appartenenza e il «persistente stato di fibrillazione della realtà politica caratterizzata dalla perdurante situazione di assestamento»<sup>178</sup>.

Da gruppo residuale il gruppo misto divenne, pertanto, contenitore non solo di singoli parlamentari, ma anche di interi movimenti politici, fungendo talvolta da «camera di compensazione» per parlamentari in transizione da un gruppo ad un altro<sup>179</sup>. Chiaramente, la nuova dimensione del gruppo misto – congiuntamente alla disomogeneità politica che lo caratterizzava – portò ben presto problemi di gestione interna, in quanto ne divenne complicata la governabilità e compromesse tanto il perseguimento di posizioni unitarie e comuni quanto la tutela delle minoranze in esso presenti<sup>180</sup>.

Al fine, dunque, di assicurare una maggiore governabilità del gruppo misto – e, allo stesso tempo, per garantire visibilità alle forze piccole minori, che non potevano più costituirsi in gruppi in deroga – la riforma regolamentare del 1997 introdusse le c.d. componenti politiche. In particolare, queste vennero inserite mediante il quinto comma all'articolo 14, laddove si legge che: «I deputati

---

<sup>176</sup> Cfr. A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 6, 1993, pp. 4135 e ss.

<sup>177</sup> S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi...*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>178</sup> V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura...*, *op. cit.*, p. 1030.

<sup>179</sup> È stato, a tal proposito osservato, come il gruppo misto abbia assunto «i connotati di comoda area di parcheggio politico in cui movimenti politici e singoli parlamentari provvisoriamente stazionano, in attesa di ulteriori sviluppi del quadro politico, scontando una sorta di quarantena politica, un periodo cioè di decantazione necessario per liberarsi gradualmente delle *scorie* della precedente militanza politica e presentarsi verginalmente pronti alla nuova esperienza, senza esclusione di continuità». Cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 1999, p. 310. Parzialmente in disaccordo con questa tesi è V. COZZOLI, *op. cit.*, p. 1030-1031, secondo il quale il gruppo misto «non ha rappresentato una semplice *area di parcheggio* temporanea», ma è divenuto «un *supergruppo* in cui convivono stabilmente forze politiche dall'identità assai diversificata i cui orientamenti sono difficilmente riconducibili ad una seppur minima univocità».

<sup>180</sup> A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari...*, *op. cit.*, p. 140.

appartenenti al Gruppo misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno dieci deputati. Possono essere altresì formate componenti di consistenza inferiore, purché vi aderiscano deputati, in numero non minore di tre, i quali rappresentino un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali. Un'unica componente politica all'interno del Gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate». Le componenti politiche potevano essere di tre tipi: componente politica formata da almeno dieci deputati; componente politica formata da almeno tre deputati, purché questi rappresentino un partito o movimento che rispetti determinati requisiti politici ed elettorali; una sola componente politica in rappresentanza delle minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione, composta da almeno tre deputati eletti nelle zone in cui sono tutelate le minoranze a cui appartengono. La disciplina delle componenti politiche riprendeva sostanzialmente quella dei gruppi parlamentari ordinari e in deroga: la componente politica con un certo numero di parlamentari poteva formarsi in rispetto di un solo requisito numerico, mentre quella di dimensioni ridotte (in questo caso minimo tre deputati, mentre per i gruppi autorizzati non era previsto un limite minimo di aderenti) deve rispettare anche un requisito politico. Ad esse vennero attribuiti poteri rilevanti, tanto riguardo i tempi a disposizione nelle discussioni, quanto riguardo la partecipazione ai lavori di alcuni organi collegiali della Camera<sup>181</sup>.

Ciò detto, se è vero che dal punto di vista organizzativo e procedurale la costituzione di componenti politiche nel gruppo misto abbia rappresentato un riconoscimento del principio pluralistico, in una prospettiva di tutela delle minoranze, sia politiche che linguistiche – e, in questo senso, l'art. 14, comma 5, RC, così come novellato nel 1997, può essere lo strumento per ampliare la rappresentanza

---

<sup>181</sup> Un rappresentante per ogni componente politica composta da almeno dieci deputati e un rappresentante per la componente politica espressione delle minoranze linguistiche possono partecipare, se invitati dal Presidente «ove la straordinaria importanza della questione da esaminare lo richieda», a partecipare alla Conferenza dei presidenti di gruppo; la presenza di tali rappresentanti è solamente consultiva, dal momento che per le deliberazioni concernenti l'organizzazione dei lavori si considera la posizione unitaria espressa dal Presidente del gruppo misto (art. 13.2 RC); l'attribuzione di locali, attrezzature e contributi a carico del bilancio della Camera spettanti al gruppo misto, viene stabilita «avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente» (art. 15.3 RC); la costituzione degli organi direttivi del gruppo misto deve rispecchiare le varie componenti politiche, e i membri eletti rappresentano la componente politica di appartenenza; le deliberazioni degli organi direttivi devono tenere «proporzionalmente conto della consistenza numerica delle componenti politiche» (art. 15-bis RC); per quanto riguarda la programmazione dei lavori, la quota di tempo attribuita al gruppo misto è ripartita «fra le componenti politiche in esso costituite, avendo riguardo alla loro consistenza numerica» (art. 24.7 RC); sono poi previste numerose prerogative in capo ai singoli deputati.

delle forze politiche in Parlamento – è altrettanto vero che esso ha rappresentato un fattore di riduzione dell'efficienza procedurale dei lavori parlamentari, uno degli obiettivi fondamentali delle modifiche regolamentari del 1997.

Si è trattato, infatti, di un provvedimento in controtendenza rispetto al pacchetto di riforme nel quale era inserito. La modifica regolamentare del 1997 aveva come obiettivo, come detto, quello di adeguare la struttura parlamentare al sistema bipolare e maggioritario, mentre la nuova organizzazione interna al gruppo misto «ha costituito [...] fattore di spinta alla disgregazione politica tipica dei sistemi proporzionali»<sup>182</sup> causando «la tendenza a ridimensionare la spinta in senso bipolare generalmente perseguita dalla riforma regolamentare, contribuendo così ad accentuare la frammentazione delle forze politiche in Parlamento»<sup>183</sup>.

### **3.4. La persistenza del transfughismo nel sistema politico italiano: fenomeno patologico “neutralizzante” del tentativo di svolta maggioritaria.**

Strettamente connessa alla tendenza all'ipertrofia del gruppo misto è quello della «trasmigrazione» parlamentare, ossia la mobilità degli eletti nel corso della legislatura.

In effetti, quello del transfughismo parlamentare è un fenomeno storicamente presente nel Parlamento italiano, inizialmente in forma minima e del tutto fisiologica ma che ha poi conosciuto un'esplosione nel corso e a partire dalla XIII legislatura. Infatti, tra il 1948 e il 1993 la presenza di un sistema partitico forte, caratterizzato dalla presenza di formazioni politiche radicate sul territorio e ideologicamente polarizzate rendeva le migrazioni singole pressoché inesistenti, relegando la questione a quelle frange di gruppi che fuoriuscivano dal gruppo parlamentare di riferimento in seguito a scissioni intervenute all'interno del partito. Entro tali limiti, i movimenti dei parlamentari tra i gruppi e la presenza del solo requisito numerico<sup>184</sup> venivano visti perfino come un indicatore del buon funzionamento della dinamica parlamentare, in quanto «valvola di sicurezza [...] capace di conciliare la sussistenza di una rigida disciplina di gruppo, con la libertà del mandato»<sup>185</sup>.

È stato proprio dal 1993 che il fenomeno della mobilità parlamentare ha iniziato a prendere piede in maniera via via più significativa, fino poi ad esplodere definitivamente con l'avvio della XIII legislatura. Accanto alle ragioni politico-ideologiche che hanno spinto i singoli parlamentari a

---

<sup>182</sup> Cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari...*, op. cit., p. 142-143.

<sup>183</sup> Cfr. E. CANITANO, *L'anomalia del gruppo misto...*, op. cit., p. 196.

<sup>184</sup> G. LASORELLA, *Il parlamento*, op. cit., p. 89, evidenzia come nella c.d. «Prima Repubblica» questo abbia permesso per diverse legislature la formazione del gruppo della Sinistra indipendente che raccoglieva appunto «gli indipendenti» eletti nella lista del Pci.

<sup>185</sup> Cfr. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Filangeri, Quaderno 2015-2016: Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli 2016, p. 117.

cambiare gruppo<sup>186</sup>, vi sono state diverse motivazioni legate alle caratteristiche del sistema, tutte direttamente connesse ad alcune disfunzioni del circuito rappresentativo. Innanzitutto, il mutamento del sistema elettorale in senso maggioritario; com'è ovvio, di per sé la scelta di passare da un sistema elettorale proporzionale a uno tendenzialmente maggioritario rappresenta un'opzione perfettamente all'interno di un fisiologico dispiegarsi di un sistema parlamentare, tuttavia, nel caso specifico, l'introduzione di un sistema misto-maggioritario che prevedeva collegi uninominali per l'assegnazione dei tre quarti dei seggi, ha provocato un allentamento del vincolo precedentemente esistente tra eletto e partito<sup>187</sup>. Il collegio uninominale, infatti, crea un collegamento diretto molto più stretto tra eletto ed elettore di quanto non lo faccia un sistema proporzionale di lista, ancorché con preferenza, in quanto il potenziale eletto ha un elettorato circoscritto e ben individuabile, al quale è legato molto più che al partito con cui si è presentato; partito che, conseguentemente, viene depotenziato nelle funzioni di mediazione e canalizzazione del consenso tradizionalmente assolte. Tale sistema tende, quindi, a privilegiare «l'elemento personale a scapito di quello partitico»<sup>188</sup> e spinge il parlamentare a rivendicare «maggiore autonomia e libertà di iniziativa politica rispetto al partito e, in sede parlamentare, al gruppo»<sup>189</sup>, considerando «sempre meno vincolante e cogente la disciplina di partito»<sup>190</sup>.

Se questo è vero, tuttavia, non si può mancare di considerare che numerosi «cambi di casacca» siano stati effettuati non solo dai parlamentari eletti nei collegi uninominali, ma anche da quelli designati mediante le liste bloccate della quota proporzionale, che avrebbero dovuto «in teoria sentirsi maggiormente vincolati ai partiti che non solo li avevano candidati ma, inserendoli in (una posizione di vertice nella graduatoria della) lista, ne avevano, di fatto, determinato l'elezione»<sup>191</sup>. Più che al mutamento del sistema elettorale, tale fenomeno è da ascrivere alla progressiva perdita di caratterizzazione ideologica dei partiti politici, che indubbiamente può annoverarsi come altra

---

<sup>186</sup> In tale senso, per S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, op. cit., p. 121, tra le cause del transfughismo vi è anche «l'insopprimibile vocazione trasformista inscritta nel patrimonio storico della nostra classe politica». Allo stesso modo si esprimeva l'A. in *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., pp. 23-24, in cui si riferisce alla mobilità parlamentare come alla «ultima riprova della natura per così dire *genetica* del secolare italico vizio del trasformismo, di cui è fin dalle origini contrassegnata la nostra storia politico-costituzionale».

<sup>187</sup> In questo senso R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AIC, *Il Parlamento*, Cedam, Padova 2001, ha sostenuto che «I dati empirici non confermano [...] la comune affermazione per cui l'elezione con il sistema maggioritario uninominale tende a rafforzare comportamenti individualistici. Insomma, la responsabilità di questi intensi fenomeni migratori non sembra imputabile direttamente alla componente maggioritaria sistema elettorale ibrido adottato in Italia, quanto piuttosto alla forte frammentazione e instabilità politica, e all'esigenza che sentono i leader dei piccoli partiti o di frange dei movimenti politici di elevare la mobilità propria e della propria componente politica per non restare schiacciati dall'immagine e dalla linea politica del leader del proprio schieramento di appartenenza: è un problema di visibilità».

<sup>188</sup> Cfr. V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura...*, op. cit., p. 1048.

<sup>189</sup> Cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari...*, op. cit., p. 248.

<sup>190</sup> Cfr. V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura...*, op. cit., p. 1048.

<sup>191</sup> Così S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze 2004, pp. 11-12.

fondamentale causa dell'incremento della mobilità parlamentare. Difatti, venuta meno la *conventio ad excludendum*<sup>192</sup>, che aveva dominato (e domato) per circa quarant'anni la vita politica italiana, i confini tra forze politiche sono divenuti più labili e con essi anche i legami tra eletti e partiti di provenienza<sup>193</sup>.

Infine, altro elemento che ha indubbiamente influito sull'incremento della mobilità parlamentare è stata la progressiva attenuazione della disciplina di gruppo (con la conseguente perdita della funzione di coordinamento e controllo sui propri componenti) che, seppure limitante della libertà del singolo deputato, ha comunque un effetto unificante rispetto alle direttive del partito di riferimento<sup>194</sup>.

Ben lontano dall'influire soltanto sulla mera variazione numerica della consistenza dei gruppi, il fenomeno del trasformismo parlamentare produce effetti negativi sia sulla stabilità dei governi sia sul sistema politico nel suo complesso, e diventa pertanto un passaggio decisivo per la democrazia rappresentativa, della quale ne mostra tutti i limiti. Difatti, ricorrendo alla possibilità di cambiare gruppo a proprio piacimento, i parlamentari possono transitare liberamente dalla maggioranza all'opposizione (e viceversa), risultando quindi determinanti per la caduta e la formazione degli esecutivi<sup>195</sup>. Possono inoltre, agevolati in ciò dalle altre disposizioni regolamentari, dare vita, a legislatura in corso, a gruppi parlamentari non corrispondenti ad alcuna forza politica, privi di identità e di legittimazione elettorale. Il transfughismo, in sintesi, può provocare «l'alterazione del quadro politico scaturito dalle elezioni, sia in termini di identità politiche nuove, sia in termini di sensibile modifica dei rapporti di forza tra le forze politiche»<sup>196</sup>. Tali conseguenze, rilevanti «sotto il profilo non solo quantitativo ma anche qualitativo»<sup>197</sup>, hanno portato negli ultimi anni a numerose proposte di riforma regolamentare volte, se non proprio ad impedire, quantomeno a limitare il fenomeno della mobilità parlamentare<sup>198</sup>. Tutte quante però hanno trovato un ostacolo insormontabile nell'articolo 67

---

<sup>192</sup> Per un approfondimento sul tema si vedano, tra gli altri, G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione di diritto parlamentare*, Torino, 2023, pp. 23 ss. e A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2019, pp. 19 ss.

<sup>193</sup> Cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari...*, op. cit., p. 249.

<sup>194</sup> Cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in «Studi di politica costituzionale», n. 67, 1985, pp. 23 e ss. «Tale fenomeno può essere messo in relazione con (...) diversi fattori (...) rispettivamente, la debolezza organizzativa dei partiti durante la fase di transizione e gli effetti della competizione maggioritaria sui comportamenti strategici dei parlamentari», L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e aggregazioni*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 1996, p. 410.

<sup>195</sup> Oltretutto potenzialmente direttamente a contrattare posizioni di Governo.

<sup>196</sup> Cfr. S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, op. cit., p. 243.

<sup>197</sup> Cfr. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, op. cit., p. 121.

<sup>198</sup> In particolare, al Senato è stata presentata nel 1998 una proposta di modificazione degli artt. 14 e 21 del regolamento, allo scopo di «evitare il proliferare di gruppi parlamentari in tempi successivi alla prima formazione dei gruppi, dopo l'esito parlamentare». Il progetto innalzava il numero minimo per la costituzione di un gruppo da dieci a tredici senatori, cioè ad un numero pari a quello delle commissioni permanenti: una delle conseguenze era quella di evitare che i gruppi designassero uno stesso senatore in più commissioni, «a meno che non trattasi della sostituzione di un senatore chiamato a far parte del Governo». Tale proposta non fu discussa in Assemblea e non ebbe seguito: probabilmente vi era il timore che il dibattito avrebbe palesato una delle disfunzioni più evidenti del sistema politico-parlamentare di quegli anni. Alla

della Costituzione, alla luce del quale «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

### 3.5. I gruppi nel nuovo contesto coalizionale e la *resurrezione* dei gruppi in deroga

L'affermazione, seppur incompleta, del sistema maggioritario bipolare a partire dal 1993 – e, quindi, la trasformazione del sistema politico da un modello di pluralismo estremo e polarizzato<sup>199</sup> ad un modello di «bipolarismo imperfetto»<sup>200</sup> – ebbe una forte ripercussione sulla fisionomia dei gruppi parlamentari. I partiti politici, infatti, ai fini della competizione elettorale erano naturalmente portati ad aggregarsi in coalizioni, conseguentemente taluni gruppi parlamentari iniziarono a strutturarsi come gruppi di coalizioni.

Segnale della nuova collocazione dei gruppi parlamentari nel neonato contesto coalizionale fu, all'inizio della XII legislatura alla Camera, il caso del gruppo «Progressisti-Federativo»<sup>201</sup>, composto da parlamentari appartenenti a partiti distinti, ma comunque espressione di un unico contrassegno elettorale (quello dei Progressisti) o di liste per la ripartizione proporzionale dei seggi collegate a quest'ultimo<sup>202</sup>.

Nonostante quest'evidenza, la proposta di disciplinare la costituzione di gruppi parlamentari a carattere federativo, formati cioè da due o più componenti politiche dotate dei requisiti prescritti dal regolamento<sup>203</sup>, non ebbe seguito nel corso della XIII legislatura.

La svolta sostanziale si ebbe, infatti, nella legislatura successiva, allorché fecero la loro comparsa sulla scena parlamentare nuove forme giuridiche per il coordinamento degli eletti, anche se privi di rilievo istituzionale. Un primo esempio fu rappresentato dall'approvazione, il 23 dicembre 2002, di un regolamento stipulato tra le parti in causa finalizzato a disciplinare il funzionamento della «coalizione parlamentare dell'Ulivo», costituita dai gruppi parlamentari e dalle componenti politiche

---

Camera, il Pres. Violante ha presentato alla Giunta per il regolamento una proposta di modifica della disciplina dei gruppi parlamentari che, dopo essere stata esaminata dall'Aula, viene respinta il 12 gennaio 2000.

<sup>199</sup> Cfr. G. SARTORI, *teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982, pp. 34 e ss.

<sup>200</sup> Sul punto G. C. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Quaderni del seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi*, n. 13, Torino, 2002, p. 102.

<sup>201</sup> Nello specifico Partito democratico della Sinistra, Partito Socialista Italiano, Verdi, Alleanza Democratica, La Rete, Cristiano Sociali.

<sup>202</sup> A tal proposito, pare opportuno ricordare che, nel corso della XII legislatura, alcuni gruppi hanno introdotto all'interno della propria denominazione richiami alla comune coalizione di appartenenza: è questo il caso del gruppo Rifondazione Comunista-Progressisti alla Camera e dei gruppi Progressista-PSI e Progressisti-Verdi-LaRete-Rifondazione Comunista-Progressisti al Senato.

<sup>203</sup> In particolare, si ipotizzò di estendere i poteri e le facoltà previsti per le componenti politiche del gruppo misto. Sul punto cfr. le sedute presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, del 14 gennaio 1999, del 3 febbraio, 11 febbraio e 12 febbraio 1999.

del gruppo misto di Camera e Senato riconducibili alla coalizione dell'Ulivo, attraverso l'istituzione di due organi necessari (l'Assemblea dei parlamentari e la Conferenza dei presidenti dei gruppi aderenti alla coalizione) ed uno eventuale (il portavoce, eletto dai parlamentari della coalizione di ciascuna Camera). Tale regolamento affermava la pari dignità di tutte le componenti della coalizione e prevedeva che l'Assemblea giungesse ad una decisione con un voto all'unanimità sulle principali questioni parlamentari. Vi era comunque la possibilità per l'Assemblea di ricorrere ad una votazione a maggioranza, con un *quorum* del 60 per cento degli aventi diritto, con l'intento di definire la linea che l'intera coalizione avrebbe poi seguito al momento del voto in Aula. Tuttavia, nell'unico caso in cui l'Assemblea venne convocata, il 5 febbraio 2003, non si procedette ad alcuna votazione, prendendo atto dell'assoluta inconciliabilità delle posizioni emerse nel corso dell'Assemblea medesima e l'esperimento fallì<sup>204</sup>. Un successivo tentativo – sempre messo in atto nel corso della XIV legislatura – approdò ai medesimi esiti fallimentari: in questo caso si trattava due gruppi (Democratici di Sinistra e La Margherita) e due componenti politiche (Socialisti Democratici Italiani e Movimento Repubblicani Europei) politicamente piuttosto omogenei, costituitisi in una «Federazione», dotata di un proprio Statuto e autonoma capacità decisionale<sup>205</sup> sulle materie di politica estera, politica europea e politica delle istituzioni.

Falliti i tentativi di sperimentare forme giuridiche di coordinamento, nella XV legislatura la questione della costituzione dei gruppi si pose in riferimento ai c.d. «gruppi unici». In particolare, al Senato il gruppo «L'Ulivo» ha rappresentato la vera novità nel quadro parlamentare rispetto al gruppo tradizionalmente inteso: il Regolamento del gruppo prevedeva, infatti, che esso fosse «costituito dai Senatori che vi hanno aderito a norma dell'articolo 14 del Regolamento del Senato». Per la prima volta un gruppo non era perciò rappresentativo di un partito, ma espressamente formato dai parlamentari appartenenti ad una coalizione, che vi aderiscono non perché eletti nelle stesse liste ma perché esercitano una loro facoltà prevista dal regolamento e che non implica alcun elemento di affinità politica. La diffusione dei gruppi unici non conobbe, tuttavia, quel successo che molti auspicavano<sup>206</sup>, nonostante questi abbiano avuto un importante fattore di spinta dalla nuova legge elettorale.

---

<sup>204</sup> Secondo parte della dottrina l'esperimento di disciplinare il funzionamento della "coalizione parlamentare" sembra essere fallito essenzialmente per l'impossibilità di applicare a coalizioni *all encompassing*, e quindi politicamente disomogenee, meccanismi decisionali vincolanti come quello della votazione a maggioranza. Sul punto v. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, Bologna, 2002, pp. 92-94; G. RIZZONI, *Un nuovo tentativo di "stabilizzazione dell'opposizione": lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo*, AIC, 7 febbraio 2003, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), pp. 1-2; E. ALBANESI, *Forme giuridiche di coordinamento parlamentare degli eletti ai tempi del bipolarismo*, in «Amministrazione in cammino», 12 marzo 2007, [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), pp. 2-3.

<sup>205</sup> Ai sensi dell'art. 2 dello Statuto della Federazione dell'Ulivo.

<sup>206</sup> S. CURRERI, *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006.

Approvata sul finire della XIV legislatura, la legge elettorale n.270 del 2005 reintrodusse un sistema misto proporzionale; nello specifico, si trattava di un sistema proporzionale con premio di maggioranza e soglie di sbarramento; con l'espressa previsione – per la prima volta – delle coalizioni come soggetti partecipanti alla competizione elettorale<sup>207</sup>. Il ripristino di una formula elettorale (parzialmente) proporzionale riportò in luce la questione dell'interpretazione e dell'applicabilità dell'articolo 14.2 del regolamento della Camera, rimasta sopita dal 1994 per il venir meno dei requisiti richiesti.

Riunitasi nel maggio del 2006 per «esaminare in via interpretativa l'ambito di applicazione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento con riferimento all'intervenuto mutamento della legge elettorale», la Giunta per il Regolamento della Camera stabilì i criteri per l'individuazione di un «partito organizzato nel Paese» e i requisiti elettorali della l. 270/2005 equivalenti a quelli indicati dalla norma. Si stabilì così che per partito organizzato nel Paese» si facesse riferimento ad una «forza politica, anche aggregativa di più partiti che, pur non corrispondente alla rigida nozione di “partito organizzato nel paese”, [fosse] evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni, avendovi presentato proprie liste con lo stesso contrassegno, e non si [fosse] invece costituita successivamente ad esse». I requisiti elettorali erano, invece, rispettati in caso di raggiungimento di una delle soglie di sbarramento, volte a garantire l'accesso alla ripartizione dei seggi.

In sostanza, «un gruppo parlamentare, per ottenere, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, la concessione dell'autorizzazione alla sua costituzione e per mantenere altresì tale autorizzazione, [deve] rappresentare una «forza politica» (anche aggregativa di più partiti) che, pur non corrispondente alla rigida nozione di «partito organizzato nel paese», sia evidentemente riconoscibile nella sua «unitarietà soggettiva» al momento delle elezioni (e non sia stata quindi costituita successivamente) attraverso la presentazione di un'unica lista, che abbia riportato un risultato il quale, ai sensi della legge elettorale, abbia determinato l'attribuzione di seggi».

È opportuno, a questo punto, ricordare che la Giunta per il Regolamento della Camera non arrivò a questa decisione in maniera pacifica. La questione dell'interpretazione e della concreta applicazione dell'art. 14.2 R.C. assunse, infatti, sin da subito un forte significato politico in virtù dei riflessi dalla disposizione esercitati sul piano della strutturazione degli organi parlamentari, prima di tutto. Su di essa si registrò una netta divisione tra la maggioranza di centrosinistra, favorevole all'applicazione e

---

<sup>207</sup> Nello specifico, alla Camera la lista o coalizione che otteneva la maggioranza relativa dei voti guadagnava il 54% dei seggi. Le soglie di sbarramento erano fissate al 10% per le coalizioni, al 2% per le liste coalizzate e al 4% per le liste non coalizzate; all'interno della coalizione veniva ripescata la migliore lista sotto il 2%. Se una coalizione non raggiungeva il 10% partecipavano alla ripartizione dei seggi le liste di quella coalizione che avessero ottenuto almeno il 4%. Al Senato l'attribuzione del premio e le soglie erano a base regionale. Alla lista o coalizione che, in una regione, avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti, veniva attribuito il 55% dei seggi spettanti a quella regione. Le soglie di sbarramento erano al 20% per le coalizioni, al 3% per le liste coalizzate e all'8% per le liste non coalizzate. Se una coalizione non raggiungeva il 20% partecipavano alla ripartizione dei seggi le liste di quella coalizione che avessero raggiunto l'8%.

l'opposizione di centrodestra, che era contraria. In particolare, i deputati del centrodestra presenti in Giunta per il regolamento sostennero (tra l'altro) la necessità di interpretare il secondo comma dell'art. 14 R.C. – i gruppi autorizzati, per l'appunto – alla luce del successivo quinto comma, contemplante le componenti politiche del misto. A loro detta l'approvazione del quinto comma avrebbe, infatti, determinato l'abrogazione tacita per incompatibilità del secondo oppure, in subordine, l'introduzione per l'autorizzazione dell'ulteriore requisito numerico di almeno dieci deputati, in difetto del quale una forza politica dotata dei prescritti requisiti politici avrebbe potuto solo costituire una componente politica del gruppo misto<sup>208</sup>.

Ad ogni modo, sulla scorta del parere della Giunta per il Regolamento, l'Ufficio di Presidenza della Camera, a maggioranza dei suoi componenti, autorizzò nel maggio 2006 – successivamente alle prime elezioni tenutesi con il nuovo sistema elettorale – la costituzione in gruppo parlamentare di cinque delle sei formazioni politiche, inizialmente confluite nel misto, che ne avevano fatto richiesta. Si costituirono così ben cinque gruppi parlamentari in deroga<sup>209</sup>, La Rosa nel Pugno con 18 membri, Comunisti italiani e Verdi con 16, Popolari-UDEUR con 14 e Democrazia cristiana-Partito socialista con soli 6 membri. Mentre venne respinta la richiesta avanzata dal Movimento per l'Autonomia, i cui cinque deputati costituirono l'omonima componente politica nel misto. Ciò portò i gruppi parlamentari alla Camera, nella XV legislatura, al numero di tredici, incluso il gruppo misto, eguagliandosi così il numero massimo raggiunto nella XI legislatura<sup>210</sup>.

Nella legislatura successiva, il numero dei gruppi parlamentari si ridusse notevolmente e non si diede luogo alla costituzione di nessun gruppo in deroga<sup>211</sup>. Questo radicale cambio di rotta si ebbe non a seguito di modifiche e/o innovazioni della prassi parlamentare, bensì a seguito della semplificazione del quadro politico registratasi con le elezioni del 2008<sup>212</sup>.

---

<sup>208</sup> Diversi esponenti della dottrina hanno, tuttavia, evidenziato come i gruppi autorizzati le componenti politiche del misto siano fattispecie tra loro complementari e non alternative, perché i due commi che li prevedono hanno presupposti ed ambiti applicativi diversi, come conferma il fatto che nel 1997 all'introduzione del quinto comma non è seguita l'espressa abrogazione del precedente secondo comma, non a caso applicato in occasione dell'autorizzazione del gruppo di Rifondazione comunista nel 2001. Parimenti non accoglibile appare la tesi per cui dal combinato disposto dei due commi citati si dovrebbe desumere l'ulteriore requisito dell'iscrizione ad un gruppo autorizzato di almeno dieci deputati. Tale soglia, infatti, è richiesta solo per permettere a forze politiche non presentatesi alle elezioni di costituire una componente politica nel misto, e quindi non potrebbe al contrario essere richiesta per impedire la costituzione di un gruppo autorizzato alle forze politiche dotate d'identità elettorale ai sensi e per gli effetti dell'art. 14.2 R.C. Inoltre, tra gruppo autorizzato e componente politica del misto non vi è coincidenza di requisiti, per cui il limite numerico di dieci deputati previsto per la seconda non può essere automaticamente trasposto per il primo, senza con ciò introdurre una illegittima limitazione del diritto ad essere autorizzati alla costituzione del gruppo quando in possesso dei requisiti previsti dall'art. 14.2 R.C. Cfr. Sul punto S. Curreri, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, in *forumcostituzionale.it*, 12 giugno 2006.

<sup>209</sup> G. LASORELLA, *Il parlamento*, op. cit., p. 91.

<sup>210</sup> Sul punto S. CURRERI, *I gruppi parlamentari autorizzati*, op. cit.

<sup>211</sup> *Ibidem*.

<sup>212</sup> Al Senato, quattro gruppi corrispondenti a partiti presentatisi alle elezioni, uno derivante da accorpamenti (UDC, senatori eletti in rappresentanza di minoranze linguistiche riconosciute ed alcuni senatori a vita), il gruppo misto composto da sette senatori. Alla Camera cinque gruppi corrispondenti a partiti, più il gruppo misto, al cui interno sono state costituite tre componenti politiche.

## **Capitolo IV**

### **I tentativi di riforma a Costituzione invariata**

**SOMMARIO:** 4.1. Le proposte di riforma nella XVI e XVII legislatura. – 4.2. La riforma del Regolamento del Senato del dicembre 2017. – 4.2.1. La costituzione dei gruppi parlamentari: l'introduzione del requisito politico. – 4.2.2. Le sanzioni per il parlamentare che cambia gruppo. – 4.2.3. Le altre modifiche connesse. – 4.3. Le (non) applicazioni della nuova disciplina in materia di gruppi parlamentari nel corso della XVIII legislatura. – 4.4. Considerazioni rispetto ad alcune osservazioni critiche rivolte alla riforma del dicembre 2017.

#### **4.1. Le proposte di riforma nella XVI e XVII legislatura**

Con l'arrivo della XVI legislatura si assistette a una notevole semplificazione del quadro politico-parlamentare, in controtendenza con i patologici eccessi registratisi nella legislatura precedente. Quest'ultima, infatti, per quanto concerne la Camera dei deputati, si era chiusa con la presenza di ben tredici gruppi parlamentari, più il gruppo misto (al cui interno convivevano tre componenti politiche e un numero non trascurabile di deputati non iscritti); pur se con numeri non altrettanto elevati il quadro non era più confortante nemmeno al Senato dove si arrivò al traguardo della legislatura<sup>213</sup> con dieci gruppi parlamentari cui andava ad aggiungersi un variegato ed abbastanza corposo gruppo misto.

In definitiva, «nel complesso, il panorama partitico italiano poteva contare la presenza di oltre trenta forze politiche rappresentate, tra gruppi, gruppi in deroga, gruppo misto, componenti e singoli»<sup>214</sup>. Come detto, la situazione mutò radicalmente nella legislatura successiva, la XVI<sup>215</sup>, al cui inizio sia alla Camera che al Senato si formarono *solo* cinque gruppi parlamentari più il gruppo misto. Tuttavia, è bene sottolineare – come fu prontamente osservato in dottrina – che «il mutamento nell'offerta politica registratosi [si verificò] in ragione di scelte degli attori partitici a regole (elettorali e regolamentari) invariate»<sup>216</sup>.

---

<sup>213</sup> Come noto, la XV legislatura, la seconda più breve della storia repubblicana nonché l'unica in cui non vi sono stati avvicendamenti al Governo, durò esattamente due anni e si chiuse nell'Aprile 2008.

<sup>214</sup> M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI Legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, p. 8.

<sup>215</sup> Sui gruppi parlamentari nella XVI legislatura si veda L. FOTI, *Le modifiche nella composizione dei gruppi parlamentari nella XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 2/201.

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 9.

Il suddetto mutamento, pertanto, apparso sin da subito tutt'altro che irreversibile<sup>217</sup>; e del resto, fu stesso l'esperienza fattuale degli anni successivi a dimostrarlo<sup>218</sup>.

A onore del vero, la consapevolezza della probabile precarietà che caratterizzava il quadro politico-parlamentare venutosi a creare all'inizio della XVI legislatura sembrava animare – oltretutto la dottrina – anche gli stessi attori politici; non a caso, sin da subito furono presentate diverse proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, sia alla Camera che al Senato e da entrambe le parti politiche, a testimonianza del fatto che il tema fosse all'ordine del giorno e che nella coscienza degli attori politici<sup>219</sup> fosse ormai ritenuto maturo il tempo di portare a termine il processo di riforma dei regolamenti parlamentari, anche a «Costituzione invariata»<sup>220</sup>, a prescindere da un più complessivo disegno di rimodulazione della forma di governo<sup>221</sup>. Da un esame complessivo delle diverse proposte di modifica dei regolamenti presentati emerge la volontà di rispondere a tre esigenze principalmente<sup>222</sup>: disincentivare il transfughismo attraverso norme anti-frammentazione; rafforzare il Governo in Parlamento al fine di consentirgli l'approvazione del programma con la quale ha riscosso il consenso degli elettori; istituzionalizzare l'opposizione riconoscendogli direttamente alcune prerogative tra cui l'indicazione di un suo «capo». È evidente che l'avvertimento di questo tipo di esigenze come particolarmente urgenti fosse influenzato dalla congiuntura politica che caratterizzava l'inizio della XVI legislatura in cui – non senza difficoltà e principalmente grazie alle scelte operate dal sistema partitico – sembrava consolidarsi una dinamica bipolare del confronto

---

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 9-10. L'autore infatti fu facile profeta: «nulla impedisce che scissioni interne ai gruppi attualmente costituiti possano determinare un aumento del loro numero complessivo, come avvenuto in passato: i tutt'altro che solidi argini posti dalla disciplina vigente possono quindi riportare – anche prima di un eventuale ricorso alle urne in un quadro partitico più frammentato – ad una nuova situazione di iperframmentazione delle assemblee rappresentative».

<sup>218</sup> Giova ricordare che – in seguito a scissioni ed aggregazioni varie – la XVI legislatura si chiuse alla Camera con sette gruppi parlamentari, più un nutritissimo gruppo misto (addirittura terzo gruppo più numeroso) articolato in ben undici componenti politiche, e al Senato sempre con sette gruppi parlamentari cui andava ad aggiungersi un misto proporzionalmente meno numeroso ma non meno composito rispetto alla Camera.

<sup>219</sup> Che – come detto – si andava ad aggiungere a quella già matura da tempo della dottrina, che infatti riservò notevole attenzione a queste proposte. Tra gli altri, si vedano oltre ai numerosi contributi contenuti in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009; anche S. CURRERI, *Le riforme regolamentari possibili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 ottobre 2008; C. FERRAJOLI, *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 0/2010; A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 22 luglio 2008; F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2008; A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio della XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 29 ottobre 2008; G. SAVINI, *Note minime sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, luglio 2009.

<sup>220</sup> G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*, *op. cit.*, pp. 217 ss

<sup>221</sup> Sulla (relativa) indipendenza dei regolamenti parlamentari al *fait majoritaire* si veda S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme antitransfughismo*, in *Federalismi.it*, n. 6/2017, p. 10: «La convinzione secondo cui le riforme dei regolamenti parlamentari siano subordinate alla revisione della Costituzione non considera adeguatamente invece che esse possono in certa misura costituire una variabile indipendente, poiché i regolamenti parlamentari sono innanzitutto chiamati a rispondere ad un'esigenza di buon andamento dei lavori parlamentari che non necessariamente dipende dal tipo di curvatura della forma di governo».

<sup>222</sup> A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra*, *op. cit.*, p.1; F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, *op. cit.*, p.1.

politico, peraltro «dominato» da due grandi partiti tra loro alternativi<sup>223</sup>. Alla Camera dei deputati le proposte di riforma dotate di respiro complessivo furono quelle presentate a prima firma Versace (A.C. Doc II, n. 14/XVI) e soprattutto Cicchitto (A.C. Doc II, n. 3/XVI) e Bressa (A.C. Doc II, n. 9/XVI) mentre anche altre tre proposte, a prima firma Veltroni (A.C. Doc II, n. 1/XVI), Volontè (A.C. Doc II, n. 2/XVI) e Milo (A.C. Doc II, n. 6/XVI), avevano come oggetto modifiche in materia di costituzione dei gruppi parlamentari<sup>224</sup>. Tuttavia, nessuna di queste proposte è stata approvata, né tantomeno discussa in sede di Giunta per il Regolamento anche a causa del complesso contesto politico-economico che ha caratterizzato l'ultima parte di quella legislatura, il quale comunque non ha impedito, anzi, in certa misura probabilmente ha favorito, l'approvazione di modifiche relative alla disciplina dei contributi ai gruppi parlamentari<sup>225</sup>. Al Senato furono numerosissime le proposte di riforma regolamentare presentate nel corso della legislatura, sia di respiro complessivo<sup>226</sup> sia quelle aventi ad oggetto la sola disciplina dei gruppi parlamentari (in alcuni casi accompagnata da altre questioni)<sup>227</sup>. Pur se con lo stesso esito che nell'altro ramo del Parlamento, al Senato l'esame di queste proposte è andato molto più avanti; nella seduta della Giunta per il Regolamento del 13 gennaio 2009 il Presidente Renato Schifani nominò due relatori bipartisan, i senatori Quagliariello e Zanda, con il mandato di redigere una nuova proposta che riassume in sé gli orientamenti maggioritari emersi dalle varie proposte presentate e che potesse ottenere il maggior consenso possibile. Il risultato, dopo una lunga gestazione portata a termine in un nuovo – e sensibilmente diverso – contesto politico caratterizzato dalla vigenza di un Esecutivo cd. «tecnico»<sup>228</sup> con sostegno parlamentare bipartisan, fu l'elaborazione di una nuova proposta di «Riforma organica del Regolamento del Senato» a firma dei

---

<sup>223</sup> Nelle elezioni dell'aprile 2008 i due più grandi partiti, il Popolo della Libertà e il Partito Democratico, raccolsero oltre il 70% dei voti (che si tradussero in circa l'80% dei seggi) e nessun'altra lista raggiunse la doppia cifra (la Lega Nord si fermò all'8%).

<sup>224</sup> È interessante notare come in materia di gruppi parlamentari, a parte l'ultima avente ad oggetto i soli gruppi in deroga, tutte le proposte citate, pur con alcune non trascurabili differenze, sono accumulate dalla stessa *ratio*, quella di fare realmente di questi la proiezione dei partiti in Parlamento attraverso l'introduzione di un requisito politico, in aggiunta quello numerico, per la loro costituzione. Con qualche eccezione, lo stesso può dirsi per le numerose proposte presentate nella stessa legislatura (XVI) al Senato. Com'è noto, questa stessa *ratio* è quella che sarà poi accolta nella «Riforma organica del Regolamento del Senato» approvata nella legislatura successiva (XVII).

<sup>225</sup> Il testo che poi è stato approvato è stato presentato su iniziativa della stessa Giunta per il Regolamento, tuttavia, in precedenza erano state già presentate due proposte di riforma in materia a prima firma De Girolamo (A.C. Doc. II, n. 17/XVI) e Colucci (A.C. Doc. II, n.22/XVI)

<sup>226</sup> Si fa riferimento alle proposte a prima firma Gasparri e Quagliariello (A.S. Doc. II, n. 6/XVI); Ceccanti (A.S. Doc. II, n. 9/XVI), la quale, tuttavia, non interviene direttamente sulla disciplina dei gruppi parlamentari; Bellisari, Li Gotti, Pardi (A.S. Doc. II, n. 12/XVI); Zanda (A.S. Doc. II, n. 13/XVI); Lauro (A.S. Doc. II, N. 21/XVI), cui, come vedremo, si aggiungerà la proposta di mediazione Quagliariello-Zanda (A.S. Doc. II, n. 29/XVI).

<sup>227</sup> Si fa riferimento alle proposte a prima firma Negri (A.S. Doc. II, n. 1/XVI); Finocchiaro (A.S. Doc. II, n. 3/XVI); Caruso (A.S. Doc. II, n.7/XVI); D'Alia (A.S. Doc. II, n. 14/XVI) e Astore (A.S. Doc. II, n. 31/XVI).

<sup>228</sup> Sui governi tecnici si veda M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017; N. LUPO, *I governi tecnici nell'esperienza repubblicana italiana*, in *Ventesimo Secolo*, n. 36/2015; ID, *Un governo 'tecnico-politico'? Sulle costanti nel modello dei governi 'tecnici', alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021; G. ZANFARINO, *Il ruolo dei tecnici nell'evoluzione della forma di governo italiana*, in *Nomos-le attualità nel diritto*, n. 1/2022.

relatori presentata il 2 febbraio 2012, che assumeva a riferimento i testi precedentemente presentati di cui questi ultimi erano co-firmatari. Nella seduta della Giunta del Regolamento del 16 febbraio 2012 la proposta dei relatori fu assunta come testo base per la discussione che proseguì in altre tre sedute della Giunta stessa (7 marzo, 15 marzo e 19 luglio 2012) per poi arrestarsi per le stesse ragioni precedentemente esposte a proposito dell'esame alla Camera dei deputati. Successivamente, come nell'altro ramo del Parlamento, la discussione riguardo le riforme regolamentari si concentrò solo sul tema dei contributi ai gruppi parlamentari culminando nell'approvazione di un testo di modifica degli artt. 15 e 16 del Regolamento del Senato<sup>229</sup>.

Nella XVII legislatura il tema di una riforma complessiva dei regolamenti parlamentari fu da subito affrontato in entrambe le Camere tanto da essere all'ordine del giorno sin dalla prima riunione delle rispettive Giunte per il Regolamento<sup>230</sup>. Alla Camera, il 30 maggio 2013, si procedette alla nomina di un gruppo di lavoro presso la Giunta per il Regolamento ampiamente rappresentativo<sup>231</sup>, il quale il 27 novembre successivo trasmise alla Presidenza un testo<sup>232</sup> di ipotesi di riforma regolamentare<sup>233</sup> che fu illustrato nella seduta del 12 dicembre e poi adottato come testo base per il prosieguo della discussione nella seduta dell'8 gennaio. Seppur con ritmo meno sostenuto, anche al Senato si mossero alcuni passi concreti in direzione di una riforma del proprio Regolamento<sup>234</sup>. Dapprima il Presidente incaricò<sup>235</sup> i senatori Minniti e Quagliariello di avviare un lavoro istruttorio sulle proposte di riforma che sarebbero state presentate (e che in effetti non mancarono<sup>236</sup>), successivamente<sup>237</sup> nominò relatori i Senatori Bruno, Calderoli e Finocchiaro<sup>238</sup>, i quali predisposero una proposta di riforma regolamentare congiunta<sup>239</sup> che nella seduta della Giunta per il Regolamento

---

<sup>229</sup> «Modifica agli articoli 15 e 16 del Regolamento del Senato e introduzione dell'articolo 16-bis, in materia di statuto e contributi ai Gruppi parlamentari». Sul tema erano state presentate quattro proposte di modifica del regolamento (gli A.S. Doc. II, n. 34 – 35 – 36 – 37) poi accorpate in un unico testo a partire dal Doc. II, n. 35/XVI scelto come testo base. Tale testo è stato quello poi approvato – con modifiche – dall'Assemblea del Senato il 21 novembre 2012.

<sup>230</sup> Si vedano i resoconti sommari delle sedute della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 11 aprile 2013 (10-11) e della Giunta per il Regolamento del Senato del 9 aprile 2013 (4-5).

<sup>231</sup> Composto dagli On. Bressa, Giorgetti, Giorgis, Gitti, Leone, Melilla, Picicchio e Toninelli. Successivamente gli On. Bressa e Leone cessarono di far parte del gruppo di lavoro (e della Giunta) a causa di altri incarichi.

<sup>232</sup> Disponibile sul sito della Camera nella sezione «Documenti» della pagina dedicata alla Giunta per il Regolamento. [www.camera.it/leg17/1](http://www.camera.it/leg17/1)

<sup>233</sup> Firmato da tutti i membri tranne l'On Toninelli (M5S) che nella seduta della Giunta per il Regolamento del 17 dicembre 2013 presentò, a nome del proprio gruppo parlamentare di appartenenza, una proposta di riforma regolamentare alternativa a quella del gruppo di lavoro.

<sup>234</sup> Per un'accurata ricostruzione di questi si veda anche M. POGETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, op. cit., p. 3-4.

<sup>235</sup> Nella già citata seduta della Giunta per il Regolamento del 9 aprile 2013

<sup>236</sup> Nei primi mesi della legislatura furono presentate diverse proposte di riforma regolamentare tra cui, in questa sede, meritano menzione quelle dotate di respiro più ampio presentate dai Sen. Zanda (A.S. Doc. II, n. 3/XVII); Lanzillotta (A.S. Doc. II, n. 8/XVII); Buemi-Longo (A.S. Doc. II, n. 19/XVII) e Bruno (A.S. Doc. II, n. 20/XVII)

<sup>237</sup> Nella seduta della Giunta per il Regolamento del 19 giugno 2013.

<sup>238</sup> Nel frattempo, i Senatori Minniti e Quagliariello avevano cessato di far parte della Giunta per il Regolamento del Senato perché entrati a far parte del Governo.

<sup>239</sup> Della quale si conoscono grossomodo i tratti (si veda A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., p. 5) ma il cui testo non risulta disponibile sul sito del Senato.

del 12 marzo 2014 fu adottata come testo base. A questo punto, in entrambe le Camere, sostanzialmente la discussione sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari si arrestò, o meglio, fu sospesa, a causa della presentazione<sup>240</sup> del disegno di legge costituzionale d’iniziativa governativa recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione»<sup>241</sup> che avrebbe ridisegnato le funzioni delle due Camere e che assorbì completamente il dibattito politico e dottrinario sul tema delle riforme. Com’è noto, la proposta di riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi fu approvata dal Parlamento secondo la procedura prescritta dall’art. 138 della Costituzione ma decadde perché bocciata nel referendum popolare del 4 dicembre 2016. Tuttavia, ben presto, parte della dottrina evidenziò come l’esito del referendum non avesse fatto venire meno l’esigenza di razionalizzazione della nostra forma di Governo<sup>242</sup>, a questo punto da conseguirsi necessariamente attraverso riforme dei regolamenti delle due Camere<sup>243</sup>, sul quale, del resto – come visto in precedenza – si era già iniziato a lavorare fin dall’avvio della Legislatura allora in corso. Tali sollecitazioni, a differenza di quanto fatto dalla Camera dei deputati<sup>244</sup>, furono raccolte dal Senato. In particolare, nella seduta della Giunta per il Regolamento dell’11 luglio 2017<sup>245</sup>, il Presidente Grasso istituì<sup>246</sup> in seno alla stessa un comitato ristretto composto dai Senatori Bernini, Buccarella, Calderoli e Zanda<sup>247</sup> che elaborò una proposta unitaria di modifica del Regolamento, la quale fu discussa nella successiva seduta dell’11 ottobre. Nella stessa seduta fu definito, per il 20 ottobre, anche il termine per la presentazione degli emendamenti<sup>248</sup> in Giunta, poi brevemente discussi nella seduta del 14 novembre apertasi con il conferimento da parte del Presidente della nomina quale relatore della proposta di

---

<sup>240</sup> Avvenuta, in Senato, l’8 aprile 2014.

<sup>241</sup> A.S. 1429/XVII

<sup>242</sup> F. BASSANINI, A. MANZELLA, (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli editore, 2017.

<sup>243</sup> Questa impostazione è rinvenibile in particolare in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangeri Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017. Nello specifico, sui gruppi parlamentari, si vedano i contributi *ivi* contenuti di S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?)*. *La priorità è la disciplina dei gruppi*; e S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*.

<sup>244</sup> Nonostante i tentativi in senso contrario della Presidente Laura Boldrini che convocò appositamente la Giunta per il Regolamento nella seduta del 29 giugno 2017.

<sup>245</sup> In questa occasione la Giunta per il Regolamento del Senato si riunì nuovamente a tre anni di distanza dall’ultima volta

<sup>246</sup> Come dettagliatamente riportato da A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari*, *op. cit.*, p. 4; e M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all’esame del Senato*, *op. cit.*, p. 5, tale iniziativa avvenne all’indomani della celebrazione, il 22 giugno 2017, nella Sala Zuccari del Senato del Convegno «Quali, limitate, riforme del Regolamento sono ancora possibili in questa Legislatura?» organizzato dall’Associazione «ItaliaDecide» alla quale, insieme ad altri esponenti politici, partecipò anche il Presidente Grasso in un confronto serrato con la dottrina sulle possibilità di apportare modifiche al Regolamento del Senato prima della fine della XVII Legislatura. La registrazione di questo evento è disponibile sul canale YouTube del Senato.

<sup>247</sup> Dunque, rappresentativo dei quattro gruppi parlamentari maggiormente numerosi.

<sup>248</sup> Furono presentati venti emendamenti di cui solo due, 14.1 e 16-bis.1 (testo 3), entrambi a firma Zeller, furono approvati. Gli emendamenti presentati, assieme al testo della originaria proposta di riforma redatta dal comitato ristretto, sono disponibili in allegato al resoconto sommario della seduta della Giunta per il Regolamento del 14 novembre 2017.

riforma al Sen. Calderoli, cui poi, all'unanimità, la Giunta ha dato mandato di riferire favorevolmente all'Assemblea sul testo da questa approvato<sup>249</sup>. La discussione in Assemblea è cominciata il 19 dicembre, non prima che la Giunta per il Regolamento esaminasse i settantotto emendamenti presentati (dei quali tredici saranno poi approvati<sup>250</sup>), per poi concludersi il giorno seguente con l'approvazione distinta dei quattro articoli che componevano il testo di riforma, ognuno dei quali rappresentante un «complesso normativo organico»<sup>251</sup>.

## 4.2 La riforma del Regolamento del Senato del dicembre 2017

L'art. 1 della «Riforma organica del Regolamento del Senato» introduce rilevanti modifiche in tema di gruppi parlamentari. In particolare, al fine di arginare il *transfughismo* e l'eccessiva mobilità parlamentare, ormai caratteristiche endemiche del nostro sistema parlamentare, si è provveduto da un lato ad inasprire i requisiti necessari per la formazione di un gruppo parlamentare, dall'altro a inserire nel regolamento alcune limitate «sanzioni» per il parlamentare che cambia gruppo.

### 4.2.1. La costituzione dei gruppi parlamentari: l'introduzione del requisito politico

La riforma è arrivata al termine di una legislatura, la XVII, in cui si è battuto ogni record quanto alla mobilità parlamentare, vi sono stati 548 passaggi di gruppo che hanno interessato 207 deputati e 140 senatori. In particolare, al Senato, «luogo» della riforma, in corso di legislatura si è passati da otto a dodici gruppi (misto incluso) con la nascita di sette nuovi gruppi e la scomparsa di tre<sup>252</sup>. Inoltre, a ben vedere, risulta evidente come una buona parte di questi costituissero una mera aggregazione parlamentare destinata ad esaurire la sua funzione in quella sede e dunque molto

---

<sup>249</sup> Si tratta del già citato A.S. Doc. II, n. 38/XVI (v. *Supra*, nota 3)

<sup>250</sup> Come risulta dall'allegato B del resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 20 dicembre 2017 si tratta dei seguenti emendamenti: 1.1 (testo 2); 1.100 (testo 2); 1.23; 2.3; 2.100; 2.5; 2.6; 2.15; 3.100; 3.18 (testo 2); 3.21 (testo 2); 4.0.100 (testo 2); 4.0.101. Nel caso degli ultimi due tra quelli citati, trattandosi di emendamenti aggiuntivi sono stati votati alla fine, dopo l'approvazione dei singoli articoli del testo di riforma.

<sup>251</sup> Dunque, non si è resa necessaria una votazione finale complessiva su tutto il testo della riforma. Per una trattazione complessiva del procedimento di revisione regolamentare, in generale e nello specifico della riforma qui ad oggetto, si rimanda a A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., p. 6-12.

<sup>252</sup> Questi dati sono disponibili sulla piattaforma online *Openpolis* e anche riportati in parte da N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1* e in parte da S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, p. 178 e 183 (rispettivamente).

lontana dalla tradizionale idea dei gruppi quali proiezione dei partiti politici in Parlamento<sup>253</sup>. Al fine di limitare il verificarsi di questo tipo di fenomeni, la riforma ha aggiunto al già presente requisito numerico la necessità di un requisito politico per la formazione dei gruppi parlamentari. Infatti, per poter formare un gruppo parlamentare, non è più sufficiente che questo sia composto da almeno dieci membri ma deve anche «rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori» (art. 14.4, primo periodo, R.S.). Inoltre, «ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici» (art. 14.4, secondo periodo, R.S.), ma «è ammessa la costituzione di gruppi autonomi, composti da almeno dieci senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati» (art. 14.4 terzo periodo, R.S.). Dunque, «salvo il caso previsto all'articolo 14, commi 4, penultimo periodo, e 5, nuovi gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di gruppi già costituiti» (art. 15.3 R.S.). La *ratio* ispiratrice di queste norme - «arginare la mobilità e la frammentazione parlamentare»<sup>254</sup> - appare da subito molto chiara ed ampiamente condivisibile, come evidenziato anche da una parte della dottrina<sup>255</sup>. Tuttavia, non sono mancate alcune voci critiche non solo tra coloro che hanno giudicato le suddette norme negativamente nel loro complesso<sup>256</sup>, ma anche tra coloro che, pur condividendo gli obiettivi che i riformatori intendevano

---

<sup>253</sup> Nel fatto che i gruppi parlamentari siano la proiezione dei partiti in Parlamento vede la «premessa» degli artt. 72 e 82 Cost. F. BIONDI, *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2017, p. 847, («che il gruppo parlamentare costituisca in Parlamento la proiezione dei partiti o, comunque, delle forze politiche presenti nella società, costituisce, d'altro canto, anche la *premessa* delle disposizioni costituzionali che contengono un riferimento ai gruppi (artt. 72 e 82 Cost.), laddove prevedono che le Commissioni debbano essere formate in modo proporzionale alla consistenza dei gruppi»).

<sup>254</sup> «Si è intervenuti sui gruppi parlamentari con una specifica finalità: arginare la mobilità e la frammentazione parlamentare, particolarmente evidente nel corso delle ultime legislature e al centro di aspre polemiche politiche». T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 7/2018, p. 3.

<sup>255</sup> «Una riforma necessaria, attesa da anni, frutto di un'ampia convergenza tra le quattro principali forze politiche (PD, M5S, FI e LN)». S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)* /2, *op. cit.*, p. 182.

<sup>256</sup> I toni critici sono particolarmente accentuati in M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, *op. cit.*, p. 27, il quale oltre a nutrire «dubbi di legittimità e di merito» ritiene che il vero «campo di battaglia» su questi temi sia il sistema elettorale e non le norme sui gruppi, «La vera battaglia per la costruzione di un Parlamento più stabile si combatte infatti sul versante della rappresentanza, a partire dalla selezione di meccanismi per l'elezione dei membri delle Camere in grado di creare naturalmente un legame forte tra eletto ed elettore, stabilendo un vincolo di responsabilità del primo nei confronti del secondo»; Probabilmente ancor più profonda, perché nutre dubbi sull'utilizzo dello strumento giuridico complessivamente inteso, è la critica di F. BIONDI, *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, *op. cit.*, p. 854, «Non si può non accogliere con un po' di scetticismo l'ennesimo tentativo di reagire con norme giuridiche a fenomeni di natura politica, di tentare di semplificare e stabilizzare il sistema politico con regole normative, forzandolo ad essere ciò che non è, di ricostruire attraverso il diritto un sistema dei partiti che non c'è più»; Ritiene (condivisibilmente) ineludibile il tema dei partiti e della loro democratizzazione interna A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)*, in *Rassegna*

raggiungere, hanno criticato alcuni aspetti riguardanti gli strumenti attraverso il quale si è scelto di perseguirli. *In primis*, si vuole qui sottolineare la scarsa chiarezza<sup>257</sup> di alcune disposizioni che infatti non solo ha generato dubbi interpretativi ma, soprattutto, probabilmente ha permesso distorsioni applicative che hanno tradito la *ratio* ispiratrice della riforma. Ci si riferisce ai già richiamati artt. 14 e 15 R.S., in particolare con riferimento alla possibilità di costituire nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura. Su questo tema la dottrina si è interrogata sin da subito all'indomani della riforma ma, al netto delle diverse sfumature interpretative, vi era unanime concordia sul fatto che in corso di legislatura al Senato non sarebbe più stato possibile formare nuovi gruppi parlamentari non corrispondenti a forze politiche presentatesi alle elezioni<sup>258</sup>. Questo sia nel caso che l'ipotetico nuovo gruppo parlamentare nascesse per «registrare» una eventuale scissione partitica e dunque corrispondesse (almeno in potenza) a un nuovo partito politico<sup>259</sup>, sia nel caso rappresentasse una mera aggregazione parlamentare senza ambizione di radicarsi nella società. Tuttavia, come vedremo, nel corso della XVIII legislatura questi casi si sono già verificati entrambi. Un'altra critica mossa alla riforma rispetto agli strumenti utilizzati per perseguire i suoi fini dichiarati è legata proprio ad un aspetto poc'anzi richiamato, cioè l'impossibilità di dare seguito nelle aule parlamentari a uno scollamento del quadro parlamentare di inizio legislatura rispetto ai soggetti organizzati nel paese<sup>260</sup>. Secondo queste critiche, l'eccessiva rigidità della novella regolamentare non può che comportare un'ipertrofia del gruppo misto<sup>261</sup> per cui sarebbe stato meglio preferire altre soluzioni come l'innalzamento dei *quorum* numerici, quantomeno per

---

*Parlamentare*, n. 1/2018, pp. 47 e 14 (rispettivamente), «non può sorprendere quindi che la riflessione si sposti dai gruppi ai partiti e da questi alla struttura della società italiana». Inoltre, lo stesso autore (in parte citando D. PICCIONE, *I gruppi parlamentari alla prova delle (auto)risforme regolamentari*, in *Rivista AIC*, n.2/2015, p.5) opera una interessante riflessione critica rispetto alla chiarezza degli obiettivi che con la riforma si è inteso perseguire, «è possibile affermare che in questa revisione del modo di costituzione dei gruppi parlamentari si mescolino tre esigenze contigue ma distinte. Infatti, un conto è voler evitare la possibilità di frammentazioni dei gruppi, altro è voler tutelare il principio di corrispondenza tra liste elettorali e gruppi stessi; un terzo obiettivo, ancora diverso, è, infine, quello di coagulare il quadro politico generale favorendo un quadro parlamentare addensato intorno a due forze (oggi forse tre), se non dominanti ed esclusive, quantomeno a vocazione aggregativa e maggioritaria»; Per M. MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 13, invece «il principale limite degli interventi portati a compimento sembra essere, ancora una volta, l'assenza di un orientamento teso a soddisfare il principale interrogativo riguardante il nostro assetto parlamentare: quale ruolo per il nostro bicameralismo e, di conseguenza, quali funzioni per le due Camere?».

<sup>257</sup> Rinvia la medesima criticità M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2020, p. 147.

<sup>258</sup> E dunque, come conseguenza di ciò, le possibilità di mobilità parlamentare dei Senatori avrebbero dovuto essere limitate o ad un altro gruppo formatosi a inizio legislatura o al gruppo misto. T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>259</sup> In questo senso, come vedremo a breve, la riforma si è attratta critiche di eccessiva rigidità.

<sup>260</sup> F. BIONDI, *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, *op. cit.*, p. 855.

<sup>261</sup> G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, p. 92; M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari e circuito rappresentativo. Note a margine delle recenti modifiche regolamentari*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2017, p. 841; F. BIONDI, *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, *op. cit.*, p. 855.

formare nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura<sup>262</sup>. In effetti, a guardare i numeri della XVIII legislatura nella composizione dei gruppi parlamentari al Senato, parrebbe di dover rendere merito a questa critica. Infatti, consolidatosi sugli oltre 40 membri, il gruppo misto è risultato essere il quarto gruppo parlamentare più numeroso, sopravanzando anche formazioni politiche consolidate come il Partito Democratico (38 membri). Tuttavia, nella stessa legislatura lo stesso fenomeno – persino più accentuato – si è riscontrato anche alla Camera dei deputati; in quella sede il gruppo misto ha chiuso la legislatura addirittura da secondo gruppo parlamentare più numeroso componendosi di 107 membri e ben dieci componenti politiche. Inoltre, è da rilevare che l’ipertrofia del gruppo misto costituisce un fenomeno tutt’altro che sconosciuto alla nostra vita parlamentare, al contrario, lo si può far risalire almeno fino alla XIII legislatura. Rispetto a questo tema dunque, in definitiva, si ritiene di poter affermare che la rigidità<sup>263</sup> della norma regolamentare del Senato ha sì acuito in parte un fenomeno patologico già esistente, ma le ragioni profonde di questo, tuttavia, sembrano da ricercarsi altrove.

Al netto delle critiche cui si è fatto cenno, la nuova disciplina introduce anche altre novità rilevanti. In particolare, si fa riferimento all’impossibilità di formare gruppi parlamentari in deroga<sup>264</sup>, con l’eccezione di quello rappresentante le minoranze linguistiche che, in ogni caso, come previsto dall’art. 14.5, deve comporsi di almeno cinque membri ma non necessita dell’autorizzazione del Consiglio di Presidenza. Allo stesso modo, non è da sottovalutare l’introduzione della possibilità, riservata ai senatori a vita, di non iscriversi a nessun gruppo parlamentare<sup>265</sup>, perché introduce per la prima volta nel nostro ordinamento, seppur in forma molto limitata, la figura del parlamentare «non iscritto»<sup>266</sup>.

---

<sup>262</sup> N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) /1*, op. cit., p. 179, il quale, tuttavia, evidenzia anche la scarsa coerenza che avrebbe avuto innalzare i quorum numerici in vigenza di una legge elettorale con una soglia di sbarramento contenuta pari al 3%; S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) /2*, op. cit., p. 184, il quale (profeticamente) sottolinea il rischio che pressioni politiche derivanti dal verificarsi di una situazione del genere possano determinare deroghe che limitino la portata innovativa della riforma; *contra*, A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari*, op. cit., p. 8.

<sup>263</sup> Peraltro, come vedremo in seguito, ampiamente attenuata da una interpretazione ‘lasca’ della suddetta norma.

<sup>264</sup> A farne le spese nella XVI legislatura è stata Liberi e Uguali che non raggiungendo il numero minimo di componenti necessario, pur avendo superato la soglia di sbarramento, al Senato non ha potuto formare il proprio gruppo parlamentare, a differenza di quanto è accaduto alla Camera dei deputati.

<sup>265</sup> Come riportato da A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., p. 15, tale possibilità, inizialmente non prevista nel testo di riforma, è stata introdotta attraverso l’approvazione in Assemblea di un emendamento (1.100 – testo 2) del Relatore. Tale emendamento costituisce una riformulazione dell’emendamento 1.4 (testo 2) presentato dal senatore Zeller, il quale aveva già rappresentato questa esigenza in sede di Giunta per il Regolamento anticipando la volontà manifestatagli dall’ex Presidente Napolitano di presentare un emendamento che consentisse la formazione di un gruppo parlamentare dei senatori a vita.

<sup>266</sup> Nella scorsa legislatura tale facoltà è stata effettivamente utilizzata dai senatori Piano e Rubbia.

#### 4.2.2. Le sanzioni per il parlamentare che cambia gruppo

Accanto alle norme relative alla costituzione dei gruppi parlamentari la riforma introduce alcune limitate «sanzioni» per il singolo senatore che cambia gruppo. Tali «sanzioni» sono previste sotto forma di decadenza da alcune cariche in caso di cambio di gruppo; dunque, nel presupposto che i senatori titolari di queste cariche siano stati eletti quali rappresentanti del proprio gruppo, non *intuitu personae*<sup>267</sup>. In particolare, qualora cambino gruppo, decadono dalla carica, oltre a tutti i componenti dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni Permanenti, i Vicepresidenti e i senatori Segretari<sup>268</sup>. Rimangono dunque esclusi i senatori Questori e il Presidente d'Assemblea. La dottrina ha discusso molto rispetto all'opportunità di queste esclusioni, le cui ragioni probabilmente sono da rinvenire nella delicatezza di questi ruoli istituzionali; com'è noto, il Presidente del Senato<sup>269</sup> in caso di necessità assume la funzione di supplente del Capo dello Stato mentre i Questori<sup>270</sup> svolgono un ruolo cruciale nell'amministrazione delle Camere e si è quindi voluta assicurarne la continuità<sup>271</sup>. Ad ogni modo, si tratta di misure che, seppur limitate perché applicabili a un numero non troppo elevato di senatori<sup>272</sup>, al netto dei potenziali effetti pratici, assumono rilievo perché riaffermano all'interno dei regolamenti parlamentari il vincolo di

---

<sup>267</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2017, p. 643.

<sup>268</sup> È critico rispetto alla previsione di queste decadenze dalla carica in caso di passaggio a un altro gruppo parlamentare M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, *op. cit.*, p. 12, il quale ricorda «che le cariche per le quali si vuole imporre la decadenza in caso di cambiamento di *casacca* da parte del soggetto che le ricopre richiedono comunque che si mantenga un qualche grado di imparzialità nell'esercizio delle stesse».

<sup>269</sup> In, S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, *op. cit.*, p. 643, l'Autore suggerisce la possibilità di estendere anche al Presidente d'Assemblea la facoltà prevista per i senatori a vita di non iscriversi a nessun gruppo parlamentare, nella convinzione che ciò sarebbe più consono rispetto al dovere di imparzialità che impone quella carica. Ritiene che si possa estendere la decadenza dalla carica anche al Presidente del Senato (e ai Questori) ricorrendo, se del caso, alla *prorogatio* dei loro poteri. E. LA FAUCI, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *La rivista del gruppo di Pisa*, n. 2/2020, p. 54.

<sup>270</sup> Definisce «anomala» l'esclusione dei Questori G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017; Rilevano la stranezza dell'esclusione dei Questori rispetto all'inclusione dei Segretari anch'essi titolari di funzioni rilevanti nell'organizzazione parlamentare T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, *op. cit.*, p. 4 e G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>271</sup> A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>272</sup> Come riportato da A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari*, *op. cit.*, 12, al momento dell'approvazione della riforma si trattava di circa ottantaquattro senatori, un quarto dei membri del Senato. In particolare, i cinque componenti del Consiglio di Presidenza per ognuna delle quattordici Commissioni permanenti, gli otto (più eventuali due in sovrannumero) Segretari, i quattro Vicepresidenti. Tuttavia, con la successiva riduzione del numero dei parlamentari, la percentuale di senatori potenzialmente interessati è divenuta molto più rilevante anche nonostante la ulteriore riforma del regolamento del Senato del 2022 che ha ridotto il numero delle commissioni permanenti passate da quattordici a dieci (ma che ha incluso nelle categorie interessate anche i Questori e i membri delle Giunte per il regolamento e delle elezioni e delle immunità parlamentari, precedentemente esclusi). In definitiva, è complesso stabilire il reale ammontare dei senatori interessati a causa della sovrapposizione tra incarichi (ora più probabili data la ridotta composizione numerica del Senato), in ogni caso certamente superiore ad un terzo dei componenti totali dell'Assemblea.

appartenenza dei senatori ai rispettivi gruppi parlamentari. Peraltro, la portata potenziale di queste misure è stata attenuata attraverso l'approvazione di un emendamento<sup>273</sup> del Relatore, il quale ha fatto sì che la decadenza non avvenga qualora la cessazione nell'appartenenza al gruppo sia determinata da scioglimento del gruppo stesso o da fusione con un altro gruppo parlamentare, oltre che in caso di espulsione deliberata dal gruppo di appartenenza<sup>274</sup>. Ciò, evidentemente, in quanto si tratta di eventualità che prescindono dalla volontà del singolo parlamentare, il quale, in caso contrario, probabilmente si troverebbe in una posizione di eccessiva soggezione rispetto al proprio gruppo di appartenenza.

#### 4.2.3. Le altre modifiche connesse

Oltre alle norme riguardanti strettamente la disciplina dei gruppi e la mobilità dei singoli senatori, ai nostri fini, assumono rilievo anche le misure riguardanti la composizione delle Commissioni permanenti e la Giunta per il Regolamento. Per quanto riguarda le prime, il novellato art. 21.3 del Regolamento del Senato prevede che nella loro composizione sia rispecchiata, per quanto possibile, non solo la proporzione tra i gruppi parlamentari ma ora anche «il rapporto tra maggioranza e opposizione». Si è trattato, evidentemente, di provare a dare risposta a un problema, sollevato da tempo dalla dottrina<sup>275</sup>, che vede la concreta possibilità che una opposizione frammentata in un numero considerevole di gruppi possa – in forza della possibilità concessa ai gruppi minori dall'art. 21.2 di designare un unico senatore in tre diverse Commissioni permanenti – trovarsi sovra-rappresentata all'interno di queste ultime rispetto alla maggioranza parlamentare. Per quanto riguarda la Giunta per il Regolamento, invece, le novità sono diverse. Innanzitutto, all'art. 18.1 R.S. viene esteso il principio della composizione dell'organo che rispecchi la proporzione esistente tra i diversi gruppi, già previsto relativamente alle Commissioni permanenti, anche alla Giunta per il Regolamento. Anche in questo caso si tratta del tentativo di porre rimedio

---

<sup>273</sup> Emendamento 1.100 (testo 2) che ha assorbito l'emendamento 1.3 a prima firma Orellana.

<sup>274</sup> Definisce «improvvida» la non decadenza in caso di espulsione dal gruppo S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., 643 – 164, nella convinzione che «i senatori titolari di tali cariche si guarderanno bene dal dimettersi spontaneamente, preferendo piuttosto farsi espellere così da continuare a ricoprirle». Più in generale, in tema di espulsione di senatori dai gruppi di appartenenza occorre citare l'ordinanza (n. 6458 del 2020) della Corte di cassazione sul cd. caso De Falco, che ha affermato il difetto di giurisdizione in materia da parte della giustizia ordinaria. Specificamente sulla questione si veda D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli (Nota a Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020; R. DICKMAN, *La sindacabilità degli atti dei gruppi parlamentari in quanto comunità politiche*, in *Federalismi.it*, n. 10/2021; F. F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggerzione" dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020.

<sup>275</sup> N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2009, p. 93-94.

a un fenomeno che si è verificato nella XVII legislatura, nella quale, a seguito di alcune variazioni nella composizione dell'organo dovute alla necessità di rappresentare una serie di nuovi gruppi parlamentari nati in corso di legislatura, si è venuta a creare la paradossale situazione in cui la maggioranza parlamentare era in realtà minoranza all'interno della Giunta per il Regolamento. Ciò ha comportato un sostanziale stallo nell'azione della Giunta, la quale è rimasta inoperosa per oltre tre anni (tra il giugno 2014 e il luglio 2017, allorché si cominciò a discutere della riforma in oggetto) perché non convocata dalla maggioranza parlamentare, timorosa che la Giunta potesse assumere decisioni ad essa contrarie<sup>276</sup>. In ogni caso, si tenga conto che una perfetta riproduzione delle proporzioni esistenti tra i gruppi è impossibile in seno alla Giunta per il Regolamento, attestato che quest'ultima è composta da dieci unità e che, inoltre, la riforma ha abbassato da quattro a due il numero di membri aggiuntivi che possono integrarne la composizione al fine di renderla maggiormente rappresentativa. Pertanto, appare quanto mai opportuno l'aver previsto che la rappresentazione proporzionale tra i gruppi in seno alla Giunta avvenga «per quanto possibile» (art. 18.1 R.S.)<sup>277</sup>. Non bisogna sottovalutare che con queste misure, se da un lato si è data una probabilmente inevitabile risposta ad una anomalia, dall'altro lato si è «in nome di una maggiore efficienza, ricondotto la Giunta ad una logica di contrapposizione tra maggioranza ed opposizione»<sup>278</sup>. In altre parole, «il complesso di queste modifiche è come se formalizzasse la politicità del ruolo di quest'organo chiamato dal Regolamento a svolgere funzioni tecniche da esercitare teoricamente in modo imparziale»<sup>279</sup>. Tuttavia, la riforma contiene un'altra novità riguardante la Giunta per il Regolamento che può essere considerata anche un temperamento delle misure suddette. Infatti, da questa legislatura «quando uno o più Presidenti di gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato sollevino una questione di interpretazione del Regolamento, il Presidente sottopone la questione alla Giunta» (art. 18.3-bis R.S.). In questo modo, a garanzia delle opposizioni, attraverso la volontà di una minoranza qualificata, si è prevista una sorta di «etero-convocazione» dell'organo<sup>280</sup>, la cui

---

<sup>276</sup> S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina dei gruppi, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, p. 23. Inoltre, come evidenziato dall'Autore, l'inoperosità della Giunta per il Regolamento ha comportato, in quella fase, un *enlargement* delle funzioni della Conferenza dei capigruppo.

<sup>277</sup> A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., p. 18.

<sup>278</sup> A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del regolamento del Senato*, op. cit., p. 23-24. Si veda anche il molto interessante richiamo che l'Autore fa alle origini dell'organo e al suo, parziale ma non trascurabile, ruolo all'interno della cd. «crisi di fine secolo»; Sottolineando questo aspetto di trasformazione da organo tecnico-consultivo imparziale ad organo politico simile alle Commissioni, auspica che i pareri della Giunta assumano natura non vincolante per il Presidente, S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., p. 653.

<sup>279</sup> M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato*, op. cit., p. 26. Tuttavia, nonostante non sottaccia questo aspetto critico, l'Autore ritiene condivisibile l'orizzonte da cui muovono queste misure.

<sup>280</sup> G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*, op. cit., p. 229, ritiene che tale circostanza rompa il monopolio nell'interpretazione del regolamento, pur sottolineando che «verosimilmente la possibilità per una minoranza

riunione finora era legata esclusivamente alla indiscutibile discrezionalità del Presidente del Senato per le questioni che ritenesse meritevoli di approfondimento collegiale<sup>281</sup>. Così facendo, quantomeno, si può costringere la maggioranza ad assumersi pubblicamente la responsabilità istituzionale e politica delle proprie scelte su eventuali questioni relative all'interpretazione del Regolamento<sup>282</sup>. A proposito di questa possibile etero-convocazione della Giunta su richiesta della minoranza si è parlato di pericolo di «agguati alla maggioranza» che potrebbero determinarsi in caso di sovra-rappresentazione dell'opposizione in seno alla Giunta, fino a paventare il rischio «persino di stratificare nel tempo, attraverso i pareri interpretativi, uno o più regolamenti delle minoranze»<sup>283</sup>. Tali considerazioni paiono dettate da una forse eccessiva cautela, posto che, come poc'anzi esposto, nella stessa riforma si sono previsti forti strumenti di funzionalità dell'organo e di adeguata rappresentanza della maggioranza in suo seno attraverso una composizione che rispecchi, per quanto possibile, la proporzione tra i gruppi. Dunque, nonostante come dimostra il caso delle Commissioni permanenti dove questa garanzia non ha impedito il verificarsi di casi di sovra-rappresentazione dell'opposizione, si ritiene non auspicabile temperare la possibilità di richiamo alla Giunta da parte di una minoranza qualificata attraverso una verifica, da parte della Presidenza, della effettiva sussistenza di una questione di interpretazione del Regolamento o, al contrario, della sua strumentalità, come invece i succitati Autori ritengono<sup>284</sup>. Ciò nella convinzione che tale eventuale sindacato, esponendo ancora di più il Presidente e dunque ulteriormente stressando la sua figura di imparzialità, potrebbe creare problematiche peggiori di quelle che risolve all'interno del complessivo equilibrio dei lavori parlamentari.

Un ultimo importante elemento da rilevare è l'approvazione in Aula, attraverso un emendamento (4.0.100 - testo 2) presentato dal Relatore, di quello che è poi divenuto l'art. 5 del testo definitivo della riforma, il quale dispone la cessazione degli effetti dei pareri interpretativi resi dalla Giunta per il Regolamento e delle circolari del Presidente del Senato riferiti agli articoli modificati dalla riforma. La effettiva portata di questa previsione appare difficilmente pronosticabile allo stato attuale, nondimeno la sua immissione nel testo di riforma testimonia la volontà, già sottolineata in dottrina, di segnare una discontinuità, una «cesura tra un 'prima' e un 'dopo' l'intervento di riforma»<sup>285</sup>. Tuttavia, come avremo modo di osservare in seguito, a tale

---

qualificata di costringere il Presidente a coinvolgere la Giunta non influisce sul suo potere interpretativo nella decisione finale».

<sup>281</sup> G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato*, op. cit.

<sup>282</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., p. 653.

<sup>283</sup> A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., p. 19.

<sup>284</sup> *Ibidem*, 19-20

<sup>285</sup> E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, n. 1/2018, p. 4-5. L'Autore avanza anche l'ipotesi che un elemento che potrebbe contribuire a spiegare tale previsione potrebbe essere quello di porre un freno all'uso strumentale del precedente e alla «logica dell'inseguimento

volontà «palingenetica» non pare essersi dato adeguatamente seguito in sede applicativa nel corso della XVIII legislatura, almeno per quanto riguarda l'applicazione delle nuove norme relative ai gruppi parlamentari.

#### **4.3. Le (non) applicazioni della nuova disciplina in materia di gruppi parlamentari nel corso della XVIII legislatura**

L'attesa per l'occasione in cui testare la tenuta del nuovo impianto regolatorio in materia di gruppi parlamentari non è stata molto lunga; com'è noto, nel settembre 2019, subito dopo la nascita del Governo Conte II, una parte del Partito Democratico guidata dal suo ex Segretario Matteo Renzi ha deciso di uscire dal partito e fondare un nuovo soggetto politico dal nome «Italia Viva»<sup>286</sup>. Tale circostanza si è immediatamente riflessa anche sulla rappresentanza parlamentare attraverso la nascita dei rispettivi gruppi parlamentari sia alla Camera che al Senato. È una dinamica che si è verificata spesso nelle ultime legislature, cui siamo abituati, tuttavia, nel caso di specie, stante la riforma regolamentare di cui si è provato a dare conto nelle pagine precedenti, mentre alla Camera non vi erano problemi di sorta dato che il nuovo gruppo «Italia Viva» rispettava l'unico requisito richiesto dal regolamento, quello numerico, maggiormente controversa appare la nascita del gruppo parlamentare «Italia Viva- P.S.I.» al Senato. La ragione di tale controversia sta nel rispetto - che il novellato art. 14 del Regolamento del Senato ora prevede - del requisito politico per la composizione dei gruppi parlamentari. Com'è ovvio essendo un soggetto politico nato in corso di legislatura, «Italia Viva» era sprovvista di tale requisito; pertanto, si è aggirata la norma regolamentare attraverso l'associazione ad un altro soggetto politico, il Partito Socialista Italiano. Dunque, il 23 settembre 2019, attraverso una comunicazione alla Presidente del Senato<sup>287</sup> da parte dell'unico eletto riconducibile al P.S.I., il Sen. Nencini, è nato il gruppo parlamentare «Italia Viva – P.S.I.» inizialmente composto da quindici senatori.

Vale la pena rilevare subito due cose. La prima è che nonostante, per le ragioni che di seguito verranno esposte, appaia difficile sostenere che l'artificio che si è immaginato basti a soddisfare il requisito politico previsto dal regolamento, in maniera sorprendente e francamente sconcertante<sup>288</sup>, non si sia sollevata nessuna voce che abbia manifestato dubbi sulla corretta applicazione della norma

---

del peggior precedente». Relativamente a quest'ultimo aspetto pare essere dello stesso avviso G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*, op. cit., p. 230

<sup>286</sup> Peraltro, la nascita di questo nuovo soggetto politico in quel momento poteva ritenersi solo annunciata, non essendo ancora stata formalizzata.

<sup>287</sup> Di cui poi la stessa Presidente Casellati ha dato comunicazione all'Assemblea il giorno seguente, 24 settembre.

<sup>288</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., p. 141

regolamentare. Infatti, a quanto risulta, la questione pare essere passata sottotraccia e pacificamente, non risultando nessuna discussione in merito né in seno all'Ufficio di Presidenza né in seno alla Giunta per il Regolamento. Tale circostanza appare ancora più sorprendente alla luce della già richiamata possibilità (v. *Supra*, par. 4.2.3), introdotta dalla stessa riforma del dicembre 2017, di sottoporre, su richiesta di un terzo dei Senatori, una questione di interpretazione del regolamento all'omonima Giunta. Tale prerogativa non è stata esercitata nel caso specifico nonostante parrebbe essere concepita proprio per casi di dubbi interpretativi del regolamento come questo, a testimoniare che nonostante l'approvazione largamente condivisa avvenuta nella scorsa legislatura, oltre che gli organi istituzionali della Camera di riferimento, nessun gruppo<sup>289</sup>, per negligenza o (presunta) convenienza, si sia voluto intestare una battaglia mirante ad una applicazione rigorosa delle nuove norme sui gruppi parlamentari<sup>290</sup>. La seconda questione da porre preliminarmente in rilievo riguarda la denominazione del gruppo; quand'anche si volesse accogliere un'interpretazione molto estensiva della disciplina regolamentare sui gruppi parlamentari e dunque ritenere legittima la nascita di un gruppo parlamentare legato all'identità politica del Partito Socialista, quantomeno si sarebbe dovuto pretendere che il suddetto gruppo avesse una denominazione, se non uguale, almeno simile al soggetto politico che ne ha permesso la nascita<sup>291</sup>. A prima vista potrebbe apparire una questione di lana caprina, in realtà l'aver trascurato anche questo meno sostanziale aspetto problematico, risolto attraverso una soluzione *posticcia*<sup>292</sup> quale l'affiancamento della sigla «P.S.I.» al nome del neonato – distinto – soggetto politico («Italia Viva»), testimonia ulteriormente la mancata volontà di applicare realmente la nuova disciplina<sup>293</sup> e la superficialità con la quale è stata affrontata la questione.

La nascita del gruppo parlamentare «Italia Viva-P.S.I.» costituisce una «sostanziale violazione delle nuove regole che il Senato si era appena dato quanto alla formazione dei gruppi»<sup>294</sup>, vediamone

---

<sup>289</sup> Se da un lato appare comprensibile, per ovvie ragioni di convenienza politica, il mancato sollevamento della questione da parte di quelle forze politiche che seppur protagoniste nell'approvazione della riforma, col nuovo soggetto dividevano il vincolo di appartenenza alla maggioranza a sostegno dell'allora neonato Governo, ancor più irrazionale appare l'atteggiamento delle forze di opposizione che non solo hanno rinunciato alla pretesa di una rigorosa applicazione di norme che in larga parte avevano contribuito ad approvare, ma allo stesso tempo hanno rinunciato anche alla possibilità di mettere in difficoltà la maggioranza che, seppur avesse voluto avallare la nascita del nuovo gruppo parlamentare, quantomeno si sarebbe trovata nella scomoda posizione di dover giustificare tale scelta.

<sup>290</sup> Con considerazioni legate sempre alla vicenda di questo gruppo parlamentare (I.V-P.S.I.), ma non alla sua nascita, cui pure si ritiene di poter estendere, ha parlato di «incapacità degli organi istituzionalmente preposti e delle forze politiche di saper rispettare le regole che ci si è dati. Causa non ultima del declino del nostro Parlamento», S. CURRERI, *Si scioglierà il gruppo parlamentare Italia Viva – P.S.I. al Senato*, in *laCostituzione.info*, 20 gennaio 2021.

<sup>291</sup> Condividono E. LA FAUCI, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, *op. cit.*, p. 55; e M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, *op. cit.*, p. 204, il quale sottolinea anche l'effetto deterrente che avrebbe avuto imporre una denominazione coerente.

<sup>292</sup> *Ibidem*

<sup>293</sup> Nemmeno nella sua interpretazione più *light*.

<sup>294</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, *op. cit.*, p. 198

le ragioni. Innanzitutto, per una ragione che potremmo definire *logica*<sup>295</sup>, al netto del dato formale del testo regolamentare scritto, la riforma aveva l'obiettivo dichiarato<sup>296</sup>, condiviso da pressoché tutte le forze parlamentari, di arginare la frammentazione evitando la nascita in corso di legislatura di gruppi parlamentari corrispondenti a forze politiche non presentatesi alle elezioni<sup>297</sup>. Ebbene, a ben vedere, questo risulta essere proprio il caso di «Italia Viva- P.S.I.», tant'è che, da questo punto di vista, ci si può spingere ad affermare che la nascita del suddetto gruppo parlamentare rappresenti esattamente ciò che con la riforma si voleva evitare<sup>298</sup>. A questa constatazione di carattere generale si aggiungono alcune ragioni squisitamente tecniche. Com'è noto, l'*escamotage* che si è architettato ha come protagonista il Sen. Nencini, il quale – storico esponente del P.S.I. e suo ex segretario – tuttavia è stato eletto in quanto risultato vincitore del collegio uninominale Toscana-04 (Arezzo) sostenuto dalla coalizione di centrosinistra nel suo complesso, dunque, dal punto di vista del sistema elettorale, risulta possibile attribuire la sua elezione solo a tutta la coalizione, non ad una (qualsivoglia) delle sue parti. Inoltre, il P.S.I. non si è nemmeno presentato in quanto tale alle elezioni per il Senato del 2018, il suo simbolo era contenuto insieme ad altri due – «Federazione dei Verdi» e «Area Civica» – all'interno di quello della lista «Italia Europa Insieme», nelle cui file pure era candidato il Sen. Nencini (nel collegio plurinomiale Lombardia-02), ma per il quale non risultò eletto dato lo scarso risultato raggiunto dalla lista in termini di consenso elettorale (0,54%) che non le ha permesso di superare la soglia di sbarramento. Peraltro, anche volendo valorizzare quest'ultimo aspetto della candidatura anche nel collegio plurinomiale – comunque legato ad un fenomeno patologico quale quello delle cd. pluricandidature<sup>299</sup> – ciò sarebbe bastato a configurare un legame tra il Sen. Nencini e la lista «Insieme», non il Partito Socialista. Da ciò comporta che l'applicazione del regolamento che si è data, non solo risulta deficitaria in quanto all'identificazione di quei partiti o movimenti politici presentatisi alle elezioni<sup>300</sup>, ma anche rispetto all'individuazione del legame tra

---

<sup>295</sup> A proposito della nascita di Italia Viva-P.S.I., A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, ha parlato di «invalida della «ratio più profonda della sopraggiunta modifica regolamentare: quella di evitare il proliferare, nel corso delle future legislature, di nuovi gruppi parlamentari non corrispondenti ad alcuna formazione politica esistente al di fuori delle Assemblee legislative». Allo stesso modo A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, op. cit. p. 72, «la ratio di tale disposizione, volta per l'appunto a vietare la costituzione in gruppo parlamentare di forze politiche non presentatesi alle elezioni, è stata di fatto elusa con la formazione del gruppo parlamentare Italia Viva – Partito socialista italiano».

<sup>296</sup> Basterebbe anche solo rileggere il dibattito parlamentare riportato nei resoconti stenografici delle sedute assembleari del 19 e 20 dicembre 2017 per confermarlo.

<sup>297</sup> O, peggio, che non corrispondessero a nessuna forza politica, nemmeno nata in corso di legislatura, rappresentando dunque solo una mera aggregazione parlamentare.

<sup>298</sup> «...Sarà solo possibile, per i gruppi già formati, unirsi tra loro, oppure dividersi se alle elezioni si erano presentati con il proprio simbolo, mentre un certo numero di parlamentari, proveniente dallo stesso gruppo o da gruppi diversi, non potrà costituire in corso di legislatura un nuovo gruppo parlamentare, preludio della formazione di un nuovo partito o proiezione di un partito appena nato» F. BIONDI, *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, op. cit., p. 851.

<sup>299</sup> Sul quale si veda *ex multis* G. TARLI BARBIERI, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, Numero Speciale, pp 33-35.

<sup>300</sup> A questo proposito G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, op. cit., p. 91, sottolinea che «la disposizione del novellato art. 14, c. 4,

senatore e simbolo. Rispetto a quest'ultimo profilo, certo, a questa ricostruzione si potrebbe obiettare sottolineando l'esistenza di un inequivocabile dato politico, quello dell'appartenenza del senatore Nencini al P.S.I.<sup>301</sup>, tuttavia, non era difficile immaginare quali conseguenze<sup>302</sup> si sarebbero avute in termini di proliferazione di identità e appartenenze politiche posticce qualora fosse stato ritenuto bastevole questo tipo di legame più sostanziale che formale<sup>303</sup>. Come vedremo, tali conseguenze si sono palesate con forza nel prosieguo della legislatura, probabilmente anche oltre le più pessimistiche aspettative. In questo modo, come già sottolineato in dottrina, si aperti alcuni dilemmi<sup>304</sup> di tutt'altro che facile risoluzione rispetto alla questione della titolarità dei simboli<sup>305</sup>. In particolare, si fa riferimento al fatto che - stante l'applicazione che si è data della nuova disciplina sui gruppi parlamentari - si renda concreto il rischio di un vero e proprio «mercato dei simboli»<sup>306</sup>, come è emerso già poco dopo in occasione del (mancato) caso Nencini.

Il 19 gennaio 2021, al Senato, si è tenuto il voto di fiducia al Governo allora in carica seguito alle dimissioni - in dissenso - date dai rappresentanti di Italia Viva in suo seno; ebbene, a differenza dei suoi compagni di gruppo che si astennero, il Sen. Nencini confermò la fiducia al Governo. Subito ci si chiese, in dottrina ma anche sulla stampa, cosa ne sarebbe stato del gruppo «Italia Viva - P.S.I.» qualora il Sen. Nencini l'avesse abbandonato portando con sé il simbolo e l'identità politica che ne ha permesso la nascita. Non paiono esserci dubbi sul fatto che, venuto a mancare un requisito che il regolamento prescrive come necessario per la composizione di un gruppo, «Italia Viva - P.S.I.» si sarebbe dovuto sciogliere. Com'è noto, concretamente la questione non si è posta, il Sen. Nencini è rimasto nel gruppo dopo che, con la caduta del Governo Conte e la formazione del Governo Draghi,

---

R.S. avrebbe potuto trovare applicazione laddove avessero ottenuto un numero sufficiente di eletti le liste Liberi e Uguali, Noi con l'Italia-UDC, +Europa, Italia Europa Insieme e Civica Popolare Lorenzin». Dunque, solo le liste che si sono effettivamente presentate alle elezioni in quanto tali, non anche i diversi soggetti politici che le componevano (com'era il caso del P.S.I. relativamente alla lista Italia Europa Insieme).

<sup>301</sup> Tuttavia, a parere di chi scrive, dal punto di vista puramente politico, lasciando momentaneamente da parte il formalismo giuridico e seguendo la *ratio* ispiratrice della riforma, che questo dato basti a fornire una coerente identità politica al gruppo «Italia Viva - P.S.I.» risulta fortemente attenuato dalla circostanza che all'atto di nascita del nuovo gruppo il Sen. Nencini e il segretario del Partito Socialista Maraio, definendola solo una «operazione parlamentare» hanno specificato in una nota che «non è mai stata all'ordine del giorno la confluenza del Psi nel movimento che fonderà l'ex premier Matteo Renzi. Il Psi manterrà la sua autonomia politica e la propria identità». La suddetta nota «*Ok del Psi alla formazione del gruppo al Senato. Nencini e Maraio, ma quale confluenza, operazione parlamentare*» è leggibile sul sito [www.partitosocialista.it](http://www.partitosocialista.it). Sembra condividere tale opinione M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., p. 206-207.

<sup>302</sup> Già ampiamente sperimentate rispetto al fenomeno delle componenti politiche del gruppo misto.

<sup>303</sup> Non tragga in inganno il caso specifico del Sen. Nencini, dove questo legame è oggettivamente inequivocabile, si pensi ad altri possibili casi dove questo legame potrebbe essere più sfumato, magari addirittura rivendicato a legislatura in corso, oppure conteso tra più soggetti, oppure ancora contrastato dall'esterno del Parlamento dai soggetti rappresentanti il partito. Su quest'ultima ipotesi si veda S. CURRERI, *Il gruppo politico etero-costituito ed etero-sciolto (le oscure vicende di "Cambiamo! 10 Volte Meglio")*, in *laCostituzione.info*, 11 gennaio 2020.

<sup>304</sup> Alcuni dei quali che ricalcano le questioni citate nella nota precedente.

<sup>305</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., p. 203-204.

<sup>306</sup> *Ibidem*, p. 205-206.

la frattura tra sé e il resto del gruppo si è ricomposta; tuttavia, vale comunque la pena approfondire la questione ed analizzare la tesi che i dirigenti di Italia Viva erano intenzionati a sostenere per sfuggire allo scioglimento del gruppo. Si tratta di un rischio dal quale, con notevole lungimiranza, uno studioso particolarmente attento al tema dei gruppi parlamentari quale Salvatore Curreri aveva messo in guardia da subito<sup>307</sup>, ossia il fatto «che il secondo e il terzo periodo dell'art. 14, a differenza del primo, non specificano che debba trattarsi delle elezioni del Senato. Il che potrebbe, un domani, sollevare dubbi, qualora si volesse riferire tali disposizioni ad altre elezioni, quali quelle regionali o europee». Esattamente ciò che Italia Viva avrebbe provato a sostenere qualora fosse stata abbandonata dal Sen. Nencini, facendo leva sulla partecipazione alle elezioni regionali e amministrative del settembre 2020. Tuttavia, nonostante l'infelice formulazione dell'art. 14.4 R.S., questa tesi è comunque da ritenersi priva di fondamento in quanto alla lettura del testo appare evidente che le elezioni cui si riferisce il suddetto articolo siano solo quelle del Senato. Inoltre, come evidenziato dallo stesso Curreri, a sfavore di questa tesi interpretativa stanno, da un lato i lavori preparatori nel quale un emendamento<sup>308</sup> che voleva estendere il riferimento alle elezioni a quelle europee fu dichiarato inammissibile in quanto avrebbe subordinato la possibilità di formare un gruppo al Senato alla presentazione del partito alle elezioni europee, dall'altro il fatto che, se passasse questa linea interpretativa, si avrebbe l'effetto paradossale che basterebbe che una forza politica si presentasse alle elezioni anche in un piccolissimo comune d'Italia per avere la legittimazione a formare un gruppo parlamentare<sup>309</sup>. Da un altro punto di vista, tuttavia, ritenere che non si potrebbe non procedere allo scioglimento del gruppo qualora smettesse di farne parte il titolare del simbolo che ne ha permesso la nascita, porta con sé una controindicazione; infatti, «bisogna prendere atto che questo significherebbe poter arrivare a identificare l'esistenza di un Gruppo con un suo solo componente, dando peraltro a quest'ultimo il potere di tenere da solo in scacco gli altri membri»<sup>310</sup>. A ben vedere, tuttavia, questo «problematico effetto discende in realtà dalla distorta applicazione della nuova disciplina sui Gruppi sin dal momento della formazione del Gruppo «Italia Viva – P.S.I.», il quale, stando proprio alle nuove regole, non avrebbe dovuto poter essere costituito»<sup>311</sup>. Il problema, dunque, è che è stato lo stesso Senato a non prendere sul serio le nuove regole che si era appena dato, fino a svuotarle totalmente del loro significato, come è emerso sempre più nel corso della legislatura a partire dal caso relativo alla formazione del gruppo «Europeisti – MAIE – Centro Democratico».

---

<sup>307</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., 642 (nota 19).

<sup>308</sup> Si tratta dell'emendamento 1.11 a prima firma Orellana.

<sup>309</sup> S. CURRERI, *Si scioglierà il gruppo parlamentare Italia Viva – P.S.I. al Senato*, op. cit.

<sup>310</sup> M. PODETTA, *Contingenza politica e questioni istituzionali: ancora sul "simbolo" che ha "accolto" Renzi*, in *laCostituzione.info*, 22 gennaio 2021.

<sup>311</sup> *Ibidem*.

Che il precedente di «Italia Viva – P.S.I.» potesse fare da apripista alla creazione di altri gruppi parlamentari dalla sbiadita identità politica è un rischio che è apparso subito concreto a chi ha l'ardire di studiare questi temi. Tuttavia, con la formazione del gruppo «Europeisti – MAIE – Centro Democratico» probabilmente si è andati oltre le più pessimistiche previsioni. Il suddetto gruppo si è costituito il 26 gennaio 2021 – in piena crisi di Governo – con l'auspicio da parte dei promotori di essere l'embrione di un più ampio gruppo-contenitore che avrebbe dovuto sostituire Italia Viva - nel frattempo passata all'opposizione - nella maggioranza parlamentare a sostegno del Governo Conte II. Se, dunque, risultano chiare le ragioni politico-parlamentari che hanno portato alla nascita del gruppo, meno facile appare individuarne l'identità politica. Il rispetto del requisito politico previsto dall'art. 14 R.S. – dopo il precedente «Italia Viva – P.S.I.» - era assicurato dalla presenza del Sen. Merlo<sup>312</sup>, eletto nella circoscrizione estero America meridionale con il simbolo MAIE<sup>313</sup>. Tuttavia, al netto della dichiarata volontà di sostenere il Governo allora in carica e di una molto generica vocazione europeista, mancava in maniera evidente un collante politico al gruppo appena nato, come dimostra la provenienza estremamente eterogenea<sup>314</sup> di quelli che sono stati i suoi dieci<sup>315</sup> aderenti. Altro elemento che si può sottolineare a dimostrazione che il gruppo in questione fosse una mera aggregazione parlamentare costituitasi – grazie all'irrazionale applicazione del regolamento che ha dato vita al precedente «Italia Viva – P.S.I.» – in evidente violazione della *ratio* ispiratrice della riforma del 2017, è che, a differenza di quanto accaduto con «Italia Viva - P.S.I.» che almeno si è formato parallelamente al nascenturo partito Italia Viva, «Europeisti – MAIE – Centro Democratico» non ha mai avuto quest'ambizione. Al contrario, da questo punto di vista, ha ricordato proprio quelle poco commendevoli esperienze passate<sup>316</sup> di mere aggregazioni parlamentari prive di ogni reale

---

<sup>312</sup> Che, dunque, secondo quanto evidenziato in precedenza, analogamente al Sen. Nencini riguardo «Italia Viva – P.S.I.», aveva potere di vita o di morte sulle sorti del suo gruppo.

<sup>313</sup> In quei giorni concitati si era ipotizzato anche che questo gruppo potesse nascere sotto le insegne del solo «Centro Democratico» attraverso un'autorizzazione all'utilizzo del simbolo concessa dall'On. Tabacci – che ne è il titolare – al Sen. De Falco (originariamente eletto nel M5S). Sarebbe stato un ennesimo, francamente sconcertante, allargamento delle maglie regolamentari.

<sup>314</sup> Cinque senatori provenienti dalla componente del misto Maie, due dal gruppo «Forza Italia», uno dal gruppo «Per le Autonomie», uno dalla componente del misto «Azione», una dal gruppo «Partito Democratico».

<sup>315</sup> Inizialmente era prevista l'adesione della Sen. Lonardo, poi non concretizzatasi. A quel punto rimanendo in soli nove membri ci si è trovati a non rispettare il requisito numerico di dieci, tuttavia, per poter permettere la nascita del gruppo, aderì la Sen. Rojc, proveniente dal PD, nonostante continuasse a far parte del suo partito e d'accordo con esso. La possibilità che con l'attuale formulazione dell'art. 14 R.S. si potessero formare gruppi parlamentari grazie al «prestito compiacente di senatori da parte di forze politiche alleate per raggiungere il numero minimo di dieci iscritti» era stata prevista da S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., p. 646. Il «prestito» dei parlamentari per consentire la nascita di gruppi parlamentari è un fenomeno che si può osservare anche nelle Cortes spagnole in ragione del fatto che i quorum numerici di formazione dei gruppi sono più alti di quelli previsti per il loro scioglimento automatico. A tal proposito sia consentito rimandare ad A. RUSSO, *Il circuito della rappresentanza: il rapporto partito/gruppo/eletto nell'ordinamento spagnolo* in P. CARETTI, L. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di) *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n.2/2019, p. 39.

<sup>316</sup> Come esempio recente si può citare il gruppo parlamentare «AL-A» (che ha cambiato più volte denominazione nel corso della sua esistenza) attivo nella XVII legislatura.

velleità rappresentativa cui con la riforma regolamentare si voleva rimediare. Tutto quanto appena detto risulta ancor più vero alla luce del fatto che - caduto il Governo Conte II e dunque venuta meno la motivazione politico-parlamentare che ne aveva portato alla nascita - il suddetto gruppo si è sciolto il 29 marzo 2021 dopo solo due mesi dalla sua costituzione, e i suoi aderenti sparsi in diversi gruppi parlamentari.

Non è finita qui, ad un ulteriore – e definitivo<sup>317</sup> – allargamento delle maglie regolamentari si è assistito in occasione della formazione dei gruppi «C.A.L (Costituzione, Ambiente, Lavoro) – Pc – Idv»<sup>318</sup> e «Insieme per il futuro - Centro Democratico». In entrambi i casi è stata consentita la costituzione del gruppo parlamentare pur mancando tra le sue fila un membro che potesse essere in qualche modo considerato come eletto sotto le insegne del simbolo-etichetta utilizzato per soddisfare il requisito politico previsto dal novellato art. 14 del Regolamento del Senato. In particolare, nel primo caso in ordine temporale<sup>319</sup>, quello relativo a «C.A.L (Costituzione, Ambiente, Lavoro) – Pc – Idv» il gruppo si è formato a partire dalla componente politica del gruppo misto «Idv» composta dal solo senatore Elio Lannutti, tuttavia, pur avendo in corso di legislatura aderito<sup>320</sup> al partito Italia dei Valori, quest'ultimo era stato eletto nelle fila del Movimento 5 Stelle; inoltre, nelle elezioni del 2018, l'Italia dei Valori si era, sì, presentata con il proprio simbolo elettorale ma unito con altri quattro partiti (Alternativa Popolare, Centro per l'Europa, Unione per il Trentino-Democrazia Solidale e l'Italia è Popolare), all'interno del comune contrassegno elettorale di Civica Popolare Lorenzin. Quest'ultimo, però, non aveva ottenuto alcun seggio nella quota proporzionale, e un solo eletto nella quota uninominale, il sen. Casini, che però non appartiene in alcun modo ad Idv<sup>321</sup>. Un caso che, dunque, da questo punto di vista, ricorda molto quello relativo al Psi in relazione ad Italia Viva, ma con *l'aggravante* che – a differenza di quanto accaduto col sen. Nencini, co-protagonista della vicenda di formazione del gruppo «Italia Viva – Psi» – il sen. Casini, non appartenendo in alcun modo ad Idv, sia stato totalmente estraneo alla vicenda.

---

<sup>317</sup> Tant'è che – come vedremo di seguito – si è poi resa necessaria una ulteriore riforma regolamentare che andasse in qualche modo a sanare le distorsioni derivate da tale eccessivamente lasca interpretazione del regolamento.

<sup>318</sup> Il quale ha poi cambiato diverse volte denominazione nel corso della sua esistenza, di volta in volta aggiungendo sigle relative alle diverse anime che lo componevano fino a stabilizzarsi sulla denominazione «Uniti per la Costituzione - C.A.L (Costituzione, Ambiente, Lavoro) - Alternativa - P.C. - Ancora Italia - Progetto SMART - Idv». Inoltre, tale gruppo è stato protagonista di una sorta di *giallo* parlamentare, infatti la sua nascita (con la denominazione «C.A.L (Costituzione, Ambiente, Lavoro) - Idv») fu annunciata in aula il 27 gennaio 2022 dalla Presidente Casellati – quel giorno candidata *in pectore* della coalizione di centrodestra nelle votazioni per il Quirinale – ma poi sciolto subito dopo anche in seguito alle polemiche che suscitò, tant'è che sul sito del Senato il gruppo risulta sia costituito che sciolto il 27 gennaio, caso più unico che raro. Specificamente su questa incresciosa vicenda si veda S. CURRERI, *Il tentato "putsch" della Casellati*, in *laCostituzione.info*, 1° febbraio 2022.

<sup>319</sup> Il gruppo «C.A.L (Costituzione, Ambiente, Lavoro) – Pc – Idv» si è formato il 27 aprile 2022 mentre il gruppo «Insieme per il futuro - Centro Democratico» si è formato il 29 giugno 2022.

<sup>320</sup> Si tratta in realtà di una ri-adesione, essendo stato già senatore per quel partito nella XVI legislatura; D. SCOPELLITI, *Il curioso caso del senatore non iscritto*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2023, p. 161.

<sup>321</sup> M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2023, 3 gennaio 2023, p. 86-87.

Nel secondo caso, invece, al gruppo «Insieme per il futuro - Centro Democratico» – nato dalla fuoriuscita dal M5S di un drappello di parlamentari guidati dall'allora Ministro degli Esteri Luigi di Maio – è stato sufficiente che il titolare del simbolo «Centro Democratico», l'on. Bruno Tabacci desse il suo assenso all'operazione. A rendere oltremodo peculiare la vicenda sta il fatto che Bruno Tabacci era, sì, risultato eletto nella XVIII legislatura ma non al Senato, bensì alla Camera; inoltre, in quella sede, Questi non è mai entrato a far parte del gruppo parlamentare «Insieme per il futuro<sup>322</sup>» speculare a quello formato al Senato grazie al suo decisivo assenso, al contrario, rimanendo sempre a *capeggiare* la *sua* componente politica del gruppo misto «Centro Democratico». In altre parole, due soggetti politici – Insieme per il Futuro e Centro Democratico – che in un ramo del parlamento si sono associati, mentre nell'altro no<sup>323</sup>, a rendere ancora più evidente il carattere meramente strumentale dell'operazione.

In definitiva, nel corso della XVIII legislatura, le barriere erette dalla riforma regolamentare del dicembre 2017 non hanno retto alla forza delle dinamiche politiche che hanno fatto sì che si piegasse l'interpretazione del testo regolamentare rendendo di fatto possibile costituire un nuovo gruppo parlamentare in corso di legislatura nonostante le nuove regole restrittive introdotte<sup>324</sup>.

#### **4.4. Considerazioni rispetto ad alcune osservazioni critiche rivolte alla riforma del dicembre 2017**

Tra le righe delle pagine precedenti sarà emerso un certo *sentiment* positivo del sottoscritto rispetto alla riforma del Regolamento del Senato approvata nel dicembre 2017 (per quanto concerne i gruppi parlamentari) o, meglio, per la *ratio* ispiratrice di questa, ossia quella di contrastare la frammentazione facendo realmente dei gruppi parlamentari la proiezione dei partiti in Parlamento attraverso l'introduzione di un requisito politico per la loro composizione. Nelle brevi riflessioni di questo paragrafo si intende rendere maggiormente esplicite le ragioni di questa posizione, non sottacendo gli aspetti problematici, al contrario, provando a interloquire con quelle critiche, di principio e di merito, che si ritiene più argute. Si è già fatto cenno in precedenza (v. *Supra*, nota 43) alla critica «i problemi sono altrove», secondo la quale vi sarebbe un errore di fondo nell'impostazione assunta dal riformatore in quanto la riforma regolamentare rappresenterebbe uno strumento intrinsecamente

---

<sup>322</sup> In seguito «Insieme per il Futuro – Impegno Civico».

<sup>323</sup> Peraltro, al neocostituito gruppo parlamentare al Senato «Insieme per il futuro - Centro Democratico», non apparteneva nessun senatore riconducibile a quest'ultimo soggetto politico, al contrario, i suoi membri provenivano nella quasi totalità dal M5S, con l'unica eccezione del sen. Lombardo proveniente dal gruppo «Coraggio Italia».

<sup>324</sup> G. LASORELLA, *Il parlamento*, op. cit., p. 98.

inadeguato rispetto allo scopo prefissato<sup>325</sup>. In particolare, pur non negando la possibilità di influire sulle dinamiche della forma di Governo attraverso i regolamenti parlamentari (specie attraverso la disciplina dei gruppi), si vuole mettere in evidenza quello che sarebbe un «problema di *consecutio*»<sup>326</sup>, nel senso che «non ci possono essere risposte convincenti sul piano delle riforme dei regolamenti parlamentari sinché non vi sarà chiarezza sulla direzione che assume la riforma elettorale e del sistema politico»<sup>327</sup>. Secondo questa impostazione, dunque, qualsiasi processo di rigenerazione del sistema (della cui necessità, in ragione dello *scarso rendimento* attuale, non si dubita) non potrebbe che partire dal sistema elettorale e qualora si voglia «davvero assumere la prospettiva per cui l'arginamento della frammentazione parlamentare con il consolidamento dei Gruppi deve passare da una identificazione di questi ultimi con le formazioni politiche presentatesi alle elezioni, [...] bisognerebbe intervenire *in primis* ancora più a monte, con un propedeutico irrigidimento della disciplina giuridica dei partiti e degli schieramenti elettorali, oggi inesistente»<sup>328</sup>. Risulta francamente difficile obiettare alcunché a queste considerazioni, il legame fortissimo tra disciplina dei gruppi parlamentari e sistema elettorale, e i rischi di una non coerenza tra questi due elementi, è stato sottolineato anche da quella parte della dottrina che ha espresso apprezzamento per il tentativo riformatore del Dicembre 2017<sup>329</sup>; non solo, non si vuole affatto negare l'importanza del tema dei partiti e della loro democraticità interna, il quale, anzi, è ritenuto ineludibile anche dal sottoscritto<sup>330</sup>. Tuttavia, allo stesso tempo, si è alle prese con processi che hanno un carattere inevitabilmente politico, (nel senso che si inseriscono nelle dinamiche della *politics*), pertanto non è sempre possibile 'mettersi a tavolino' e operare le modifiche che si vuole, nell'ordine che si vuole. Si avrebbe bisogno certamente di tutti gli elementi succitati, una riforma del sistema elettorale che permetta di rappresentare adeguatamente il corpo elettorale ma che non favorisca la frammentazione, una regolazione in senso democratico della vita interna dei partiti, una più stringente disciplina dei gruppi parlamentari, ma nel momento in cui si è approvata la riforma – si è descritto in precedenza le tappe

---

<sup>325</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., p. 159 ss.

<sup>326</sup> *Ibidem*.

<sup>327</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari, Relazione al XV Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Il Parlamento"*, Firenze, 12-14 ottobre 2000, in AIC (a cura di), *Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, p. 108.

<sup>328</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., p. 16.

<sup>329</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, op. cit., 645-646. Dello stesso autore si veda anche *Liste-matrioska e gruppi parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 22 gennaio 2018. Dalla lettura di questi due contributi emerge chiaramente come la possibilità (acutamente prevista dall'Autore) di una applicazione distorta delle nuove norme, che si è poi effettivamente verificata, nasca proprio nell'intersezione tra disciplina regolamentare e sistema elettorale attualmente in vigore. Si veda, inoltre, G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*, op. cit., p. 225.

<sup>330</sup> Oltretutto, più autorevolmente, tra gli altri, da A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del regolamento del Senato*, op. cit., p. 47 e E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2 agosto 2019, p. 184 ss.

di avvicinamento e il contesto – l’alternativa era non fare nulla. Dunque, posto che ci fossero le condizioni politiche e che la riforma ipotizzata andava (la coniugazione al passato, ahinoi, è ormai d’obbligo) nella direzione giusta, sarebbe stato delittuoso non provarci, al netto dell’applicazione concreta che poi ne è stata data. Inoltre, questa impostazione sembra sottovalutare la presenza di – mai rimossi – incentivi alla frammentazione nei nostri regolamenti parlamentari<sup>331</sup>; una cosa è non comprimere la libertà del singolo parlamentare di esercitare la propria funzione rappresentativa, altra cosa è quella di assecondare – in alcuni casi addirittura incoraggiare<sup>332</sup> – quelli che sono dei veri e propri elementi patologici del nostro parlamentarismo come il *transfughismo* e la iperframmentazione. Pertanto, specie nel caso italiano, non è affatto da escludere che «anche da sola, una più rigorosa disciplina dei regolamenti in materia [di gruppi parlamentari] costituirebbe un significativo argine a derive del sistema partitico verso la frammentazione»<sup>333</sup>. Con questo non si vuole negare che nel caso della riforma del dicembre 2017 questo effetto benefico non si sia verificato, ma ciò appare imputabile ad altri due elementi; da un lato l’essere stata, sin dal principio, una riforma «zoppa», in quanto una analoga disciplina dei gruppi non è stata approvata alla Camera dei deputati<sup>334</sup>, dall’altro la scellerata interpretazione delle nuove norme che se n’è data in sede di applicazione.

Altra critica mossa alla riforma è quella riguardante la sua eccessiva rigidità<sup>335</sup> che si manifesterebbe, in particolare, nella volontà di «fissare la fotografia politica dell’esito del voto per l’intero arco della legislatura»<sup>336</sup>, impedendo che le evoluzioni del quadro politico successive al voto trovino riflesso in Parlamento, se del caso, attraverso la formazione di nuovi gruppi parlamentari. E ciò sarebbe incompatibile con il carattere dinamico del principio di rappresentanza. Anche in questo caso, in termini di principio, non si ha nulla da obiettare a questa critica, del resto sarebbe impossibile negare la intrinseca dinamicità della rappresentanza accolta anche dal testo costituzionale che, attraverso l’art. 49, prescrive la partecipazione diurna dei cittadini alla vita politica. Allo stesso modo, non si può negare una probabilmente eccessiva rigidità<sup>337</sup> del testo regolamentare novellato

---

<sup>331</sup> N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2009.

<sup>332</sup> Si pensi ai gruppi (solitamente di opposizione) nati con lo scopo di sovra-rappresentare la propria coalizione di appartenenza all’interno delle Commissioni.

<sup>333</sup> V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, il Filangieri – Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, p. 22.

<sup>334</sup> E, anche nonostante l’applicazione *light* delle nuove regole che se n’è fatta al Senato, gli effetti si vedono infatti alla Camera si sono formati due gruppi (“Liberi e Uguali” e “Coraggio Italia”) non presenti al Senato.

<sup>335</sup> G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*, *op. cit.*, pp. 224-225. L’autrice evidenzia come tale rigidità sia «potenzialmente in grado di generare un numero di deroghe particolarmente alto», come poi verificatosi nei fatti.

<sup>336</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, *op. cit.*, p. 168 ss.

<sup>337</sup> Che, come abbiamo visto in precedenza, è rimasta solo sulla carta dato che l’applicazione concreta è stata molto diversa.

per quanto riguarda la possibilità di formare nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura ma, allo stesso tempo, le possibili soluzioni alternative<sup>338</sup> non sono prive di controindicazioni e comunque potrebbero non rivelarsi sufficienti. Inoltre, al netto del fatto insindacabile che non necessariamente le scissioni e le nascite di nuovi gruppi corrispondono a «operazioni meramente strumentali»<sup>339</sup>, ahinoi, bisogna riconoscere che è prevalentemente a fenomeni di questo genere che abbiamo assistito nelle ultime legislature. Più che il recepimento di mutate «istanze politiche provenienti dal basso»<sup>340</sup>, la proliferazione di gruppi parlamentari che si è avuta durante il corso delle ultime legislature sembra rispondere a quella logica di sole «operazioni parlamentari»<sup>341</sup> nella quale è davvero difficile scorgere la partecipazione attiva dei cittadini, che infatti mostrano di non apprezzare questo tipo di iniziative quando chiamati alle urne<sup>342</sup>. Ma più di tutto, ciò che qui si intende sottolineare è quello che si ritiene un errore di fondo di questa impostazione che dall’inegabile carattere dinamico della rappresentanza fa discendere quella che, in maniera forse un po’ impropria, potremmo definire «libertà di scissione»<sup>343</sup>. Al contrario, invece, la dinamicità della rappresentanza non può manifestarsi solo attraverso scissioni, ma anche e soprattutto attraverso la possibilità, per chi è momentaneamente minoranza, di condurre la propria battaglia all’interno del gruppo/partito di appartenenza. Infatti, da questo punto di vista, il limite maggiore dell’ultima riforma del Regolamento del Senato è stato proprio quello di non aver accompagnato l’irrigidimento della disciplina complessiva dei gruppi con la previsione di un nucleo di garanzie minime a tutela dei singoli parlamentari in dissenso dalla linea

---

<sup>338</sup> In E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, op. cit., pp. 11-12, l’Autore ha proposto la previsione di una ‘franchigia’ temporale prima di consentire la nascita di nuovi gruppi parlamentari, alle stesse condizioni che ad inizio legislatura, oppure che si avanzi la pretesa che un nuovo gruppo parlamentare costituisca in ogni caso l’embrione di un nuovo partito, che dovrebbe essere costituito in un certo tempo definito.

<sup>339</sup> *Ibidem*.

<sup>340</sup> M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op.cit., p. 174.

<sup>341</sup> Uso, non a caso, un’espressione il cui *copyright* è da attribuire ai dirigenti del Partito Socialista che in questo modo hanno definito la nascita del gruppo “Italia Viva – P.S.I.” nato grazie al loro assenso.

<sup>342</sup> A partire dalla XIII legislatura, dei pochi gruppi nati da scissione in corso di legislatura che realmente sono stati embrione di un partito (tra i tanti che sono rimasti solo aggregazioni parlamentari), solo uno, «Fratelli d’Italia – Centrodestra nazionale», nato solo al Senato a pochi mesi dalla scadenza della XVI legislatura, lo è stato di un partito (Fratelli d’Italia) che è sopravvissuto in quanto tale alle successive elezioni e che, successivamente, si è radicato nella società. Peraltro, alle elezioni del 2013 che inaugurarono la XVII legislatura, il neonato partito raccolse un risultato tutt’altro che esaltante, non raggiungendo il 2% dei voti. Nonostante ciò, FdI, grazie alla controversa clausola del “miglior perdente” prevista dalla legge elettorale allora in vigore, riuscì comunque a eleggere nove deputati (e nessun senatore), pur essendo sotto la soglia di sbarramento. In seguito, nonostante il loro numero, inferiore anche a quello necessario per costituire ‘di diritto’ una componente politica del misto, l’Ufficio di Presidenza della Camera concesse a questi nove deputati di costituirsi in gruppo autonomo. Su quest’ultimo aspetto si veda A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura: la deroga concessa al movimento politico Fratelli d’Italia e le sue ricadute in termini politico-organizzativi*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2013.

<sup>343</sup> Intendendo con questa non solo la ovvia facoltà per i parlamentari di uscire dal proprio gruppo/partito e – eventualmente - di fondarne uno nuovo, ma anche il dovere, a certe condizioni (requisito numerico e/o politico) per l’Istituzione Parlamento di dare adeguata ed immediata rappresentanza a questi nuovi soggetti.

maggioritaria interna<sup>344</sup>. Ovviamente non sfugge la complessità di un intervento di questo tipo che si pone all'intersezione tra i regolamenti parlamentari e quelli interni ai gruppi, ma che è fondamentale affrontare se si vuole che riforme del genere di quella qui commentata possano rivelarsi realmente efficaci<sup>345</sup>.

In definitiva, pur se la riforma regolamentare approvata al tramonto della XVII legislatura andava nella giusta direzione, è evidente come le norme *ivi* contenute non siano riuscite a dispiegare gli effetti che era lecito attendersi. La ragione di ciò è da rintracciarsi certamente anche nei limiti che hanno caratterizzato l'intervento riformatore; uno su tutti, la mancata approvazione di una analoga disciplina dei gruppi parlamentari anche alla Camera dei deputati. Tuttavia, l'elemento decisivo risiede nella discutibile applicazione concreta che si è provato a mettere in evidenza in precedenza, la quale ha fatto di quelle norme addirittura un'innovazione peggiorativa. Nello specifico, sarebbe probabilmente preferibile non avere alcun requisito politico per la composizione dei gruppi parlamentari piuttosto che quello applicato al Senato nel corso della XVIII legislatura che ha creato irrazionalità e disparità di trattamento<sup>346</sup>. Infatti, a tali condizioni, la possibilità di creare un gruppo parlamentare è legata più a dinamiche casuali o, peggio, alla capacità di destreggiarsi furbescamente all'interno del «mercato dei simboli» che ulteriormente foraggiatosi, che alla presenza di un effettivo requisito politico così come inteso dalla lettera del regolamento così come modificato nel dicembre 2017. Pertanto, tale normativa in materia di gruppi parlamentari al Senato era da considerarsi ormai inservibile allo scopo; da ciò è derivata la constatazione di un suo «necessario ripensamento<sup>347</sup>».

Tale consapevolezza ha animato anche gli attori politici, i quali, comunque *obbligati* a metter mano ai regolamenti in ragione della riduzione del numero dei parlamentari, hanno tentato di porre rimedio alle criticità emerse nel corso della XVIII legislatura con ulteriori modifiche alla disciplina dei gruppi parlamentari. Se ne darà conto nel capitolo che segue.

---

<sup>344</sup> Sottolinea questo aspetto fondamentale ma forse un po' *dimenticato* dalla dottrina nell'analisi della riforma regolamentare del 2017, F. BIONDI, *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, op. cit., p. 858-859, la quale, condivisibilmente, evidenzia come «talvolta, infatti, è proprio il soffocamento del dissenso interno che determina la fuoriuscita dal proprio gruppo».

<sup>345</sup> E, in maniera niente affatto meno rilevante, evitare che si determini un ritorno al dirigismo partitico, peraltro aggravato dal deficit di legittimazione di cui i partiti *godono* attualmente. *Ibidem*, p. 859.

<sup>346</sup> Allo stesso modo G. LASORELLA, *Il parlamento*, op. cit., p. 99 secondo cui «le regole adottate nella XVII legislatura, anche in virtù di una loro interpretazione molto estensiva, anche se forse hanno in parte contenuto il fenomeno, non sono riuscite, di per sé, nella legislatura successiva, a scoraggiare le scissioni e a limitare la costituzione di nuovi Gruppi., con l'ulteriore effetto di ancorare tale costituzione, tramite l'utilizzo, talvolta posticcio (e comunque meramente strumentale), di simboli altrui, a dinamiche certamente meno lineari e trasparenti di quelle che si sarebbero sviluppate in presenza del solo requisito numerico».

<sup>347</sup> Alle stesse conclusioni, seppur da una prospettiva sensibilmente diversa, giungeva ben presto M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, op. cit., p. 206 ss.

## Capitolo V

### I gruppi parlamentari nella XIX legislatura: alla ricerca di un nuovo equilibrio dopo la riduzione del numero dei parlamentari e le ulteriori modifiche ai regolamenti

**SOMMARIO:** 5.1. La riduzione del numero dei parlamentari. – 5.1.1. Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi parlamentari. – 5.2. Le riforme regolamentari di Senato e Camera a cavallo tra XVIII e XIX legislatura. – 5.2.1. I gruppi parlamentari nella riforma del regolamento del Senato del 2022. – 5.2.2. Le novità riguardanti il singolo parlamentare. – 5.3. Prime annotazioni sui gruppi parlamentari nella XIX legislatura. – 5.3.1. La formazione dei gruppi parlamentari a inizio legislatura: subito un allargamento delle maglie. – 5.3.2. La separazione tra Azione e Italia Viva. – 5.3.3. Il «giallo» del senatore De Rosa.

#### 5.1. La riduzione del numero dei parlamentari

Com'è noto, con la legge costituzionale n. 1 del 19 ottobre 2020<sup>348</sup>, a circa metà<sup>349</sup> della scorsa legislatura (XVIII) si è provveduto a ridurre (con entrata in vigore a partire dalla legislatura successiva, la XIX, attualmente in corso) il numero dei parlamentari portando i membri della Camera dei deputati a 400 e quelli del Senato della Repubblica a 200<sup>350</sup>. Nelle intenzioni dei promotori la riduzione del numero dei parlamentari è stata motivata da due esigenze principali<sup>351</sup>; da un lato si

---

<sup>348</sup> “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21 ottobre 2020.

<sup>349</sup> L'iter di approvazione – com'è inevitabile ai sensi dell'art. 138 Cost. – è stato piuttosto lungo e articolato anche perché ha incrociato diverse fasi politiche (e non solo) che hanno caratterizzato la XVIII legislatura. Infatti, la proposta di riforma costituzionale volta a ridurre il numero dei parlamentari – la cui ispirazione si deve al Movimento 5 Stelle che l'ha inserita nel programma col quale si presentò alle elezioni del 2018 – fu inizialmente sostenuta dalla maggioranza parlamentare a sostegno del Governo Conte I (composta da M5S e Lega) che la votò nelle prime tre letture (la prima e la seconda del Senato, dal quale si partì, e la prima alla Camera). Successivamente, in seguito alla crisi del Governo Conte I, divenne condizione imprescindibile per la forza politica che l'aveva ispirata, il M5S, affinché si desse luogo alla nascita del Governo Conte II sostenuto dal M5S e dal centrosinistra, i cui parlamentari, dunque, nella quarta e ultima lettura avvenuta l'8 ottobre 2019 votarono a favore della proposta, contrariamente a quanto fatto nelle tre letture precedenti. Tuttavia, non essendo stata raggiunta la maggioranza qualificata in entrambe le seconde letture (alla terza lettura furono *solo* 180 i senatori favorevoli), fu possibile per 71 senatori presentare richiesta di referendum costituzionale presso la Corte di cassazione. Il referendum, inizialmente fissato per il 29 marzo 2020 e poi rimandato a causa dell'emergenza Covid, si è tenuto il 20-21 settembre dello stesso anno e vide circa il 70% degli elettori accorsi alle urne (l'affluenza è stata del 51% circa) votare affinché fosse confermato quanto deliberato dal Parlamento.

<sup>350</sup> Cui vanno ad aggiungersi i senatori di diritto e a vita. In tema, l'articolo 3 della riforma stessa si è preoccupata di modificare l'art. 59 della Costituzione chiarendo che il numero massimo di senatori di nomina presidenziale non possa mai essere superiore a cinque, in questo modo superando l'ambiguità interpretativa che in passato aveva dato modo ai presidenti Pertini e Cossiga di eccedere da questo limite sulla base dell'interpretazione che fosse in potere di ogni Presidente della Repubblica la possibilità di nominare cinque senatori a vita a prescindere da quanti ne fossero attualmente già in carica (si arrivò fino a nove senatori a vita contemporaneamente in carica).

Sulla figura dei senatori a vita, poco indagata dalla dottrina, si veda il recente lavoro di P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, Viareggio, 2023.

<sup>351</sup> Si veda la relazione della Commissione Affari Costituzionali del Senato sui dd.ll. cost.li nn. 214, 515 e 805-A, comunicata alla Presidenza il 30 gennaio 2019.

intendeva (non è ben chiaro in virtù di quali ragioni) aumentare l'efficienza e la produttività delle Camere, dall'altro si voleva aggiungere un ulteriore tassello per quanto riguarda l'abusato tema della riduzione dei costi della politica<sup>352</sup>, peraltro tutt'altro che considerevole nel caso di specie.

Inoltre, da parte dei promotori, si è sottolineato come in tal caso – in controtendenza rispetto al passato ove spesso si è perseguita senza successo la strada della c.d. grande riforma ispirata da una volontà palingenetica<sup>353</sup> – si sia proceduto attraverso una riforma estremamente puntuale<sup>354</sup> nella convinzione che tale metodo fosse non solo più efficace, ma anche foriero di più lievi (se non nessuna) conseguenze sul sistema istituzionale complessivo. Da questo punto di vista, dunque, sembra esserci stata una significativa sottovalutazione<sup>355</sup> delle conseguenze che avrebbe comportato la riduzione del numero dei parlamentari, specie per quanto riguarda l'organizzazione e il funzionamento delle Camere<sup>356</sup>; al contrario, invece, con la legge n. 51 del 29 maggio 2019 si è proceduto prontamente a

---

<sup>352</sup> Si ricorderà che tale tema – pur non essendone certamente l'elemento principale – era posto in evidenza anche nella riforma costituzionale (poi cassata dal referendum del 4 dicembre 2016) c.d. “Renzi-Boschi” il cui originario disegno di legge costituzionale recitava: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione».

<sup>353</sup> In tal senso, criticamente, si veda P. CARETTI, *L'ennesimo "revival" della Grande Riforma costituzionale in funzione palingenetica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013.

<sup>354</sup> Tuttavia, si è osservato (C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 14 aprile 2020, pp. 86 ss) come tale caratteristica risulti fortemente attenuata, se non annullata, se si prende in considerazione la circostanza che parallelamente alla riforma di riduzione del numero dei parlamentari si volesse portare avanti altre riforme costituzionali (specificamente, l'introduzione di un referendum propositivo e talune forme di vincolo di mandato), le quali andavano lette in un unico combinato disposto essendo tutte frutto di un'unica volontà riformatrice. Tale osservazione risulta *a fortiori* condivisibile se si considera che sono stati gli stessi proponenti, a più riprese, specie nel corso dei lavori parlamentari, a «confessare» di considerare ognuna delle chirurgiche riforme costituzionali come parte di un disegno complessivo. A onor del vero, tuttavia, bisogna considerare che ad una delle riforme succitate, certamente quella più controversa – l'introduzione di non ben precisate forme di vincolo di mandato – si è ben presto rinunciato, probabilmente nella consapevolezza che non si sarebbe riusciti a raccogliere un sostegno parlamentare sufficiente per poterla approvare.

Sul tema si veda anche E. CATELANI, *Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, 14 settembre 2020, pp. 305-316, che definisce – nel caso specifico – quello della riforma puntuale un «falso mito».

In generale, sul “metodo” delle riforme costituzionali della XVIII legislatura si veda le considerazioni di A. CARDONE, *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*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

<sup>355</sup> Sottolineano con toni particolarmente critici questo aspetto M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, in E. ROSSI (a cura di) *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020, e S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1/2022 p. 1 ss, secondo cui le ragioni di tale sottovalutazione sono state essenzialmente tre: “a) la convinzione per cui la riforma dei regolamenti parlamentari non sarebbe un tema costituzionale in senso stretto per cui essa non andava discussa in quella sede nonostante il costante loro ruolo decisivo nella dinamica di una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione come quella delineata dalla nostra Costituzione; b) la radicata (ma mai dimostrata) convinzione che la drastica riduzione del numero dei parlamentari avrebbe di per sé reso più agevole l'organizzazione dei lavori delle Camere e aumentato la loro efficienza e produttività [...]; c) la concezione del numero dei parlamentari quale, in ultima analisi, «variabile indipendente» rispetto all'organizzazione e al funzionamento delle camere, in certa misura favorita da un dibattito dottrinale in cui le valutazioni circa la legittimità costituzionale della riforma sono state esclusivamente riferite al rapporto di rappresentanza politica tra elettori ed eletti e non alla composizione e funzionalità dei lavori parlamentari”.

<sup>356</sup> Curreri sottolinea in particolare «la mancanza, nel progetto di riforma, di meccanismi attuativi o, quanto meno, di una disposizione transitoria sul passaggio dal vecchio al nuovo regime», *Ibidem*, p. 2.

sterilizzare gli effetti della riforma costituzionale sulla legge elettorale<sup>357</sup> al fine assicurare l'applicabilità di quest'ultima indipendentemente dal numero dei parlamentari.

### **5.1.1. Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi parlamentari**

Per quanto riguarda l'oggetto principale di questa trattazione – i gruppi parlamentari – la riduzione del numero dei parlamentari ha comportato non pochi dilemmi; come già evidenziato in precedenza nel momento in cui – a seguito del *referendum* costituzionale confermativo del settembre 2020 – la riduzione del numero dei parlamentari passa da ipotesi molto più che probabile a certezza, la disciplina dei gruppi parlamentari diverge in maniera piuttosto significativa tra i due rami del Parlamento. Alla Camera dei deputati, infatti, è rimasta nei suoi tratti fondamentali pressoché immutata rispetto alle origini e l'unico requisito necessario per la formazione di un gruppo parlamentare è quello numerico fissato a venti; lo stesso dicasi per quanto riguarda le componenti politiche del gruppo misto, la cui soglia numerica è fissata a dieci. I requisiti politico-elettorali hanno una valenza che si può definire «residuale», entrando in gioco solo in difetto del principale requisito, quello numerico. Infatti, è possibile formare un gruppo parlamentare – previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza – con un numero di membri inferiore a venti (e senza un minimo) qualora il gruppo che si va formando «rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi» (art. 14, comma 2, reg. Cam. il quale – come visto in precedenza – fa riferimento a requisiti evidentemente tarati sulla originaria formula elettorale proporzionale, per questo rimasti inapplicati dalla XII alla XIX legislatura ma che successivamente sono stati adattati al nuovo contesto attraverso un'interpretazione del regolamento consentendo nuovamente la formazione di gruppi c.d. «autorizzati»). Allo stesso modo, previa autorizzazione del Presidente della Camera, su può procedere alla «costituzione nel gruppo misto di componenti

---

<sup>357</sup> In realtà anche questo aspetto non era esente da criticità in particolare rispetto al tema della rappresentanza poiché si sono venuti a determinare collegi elettorali dalle dimensioni abnormi, con inevitabili conseguenze sulla possibilità di alcuni territori – specie le c.d. aree interne – di trovare adeguata rappresentanza in Parlamento. Lo sottolinea, in particolare, F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more», in Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, pp. 15-29.

Per quanto riguarda i rischi relativi alle conseguenze sulla rappresentanza politica derivanti dalla riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari (anche perché accompagnata da una riconoscibile retorica antiparlamentare) si veda anche G. BRUNELLI, *Una revisione senza qualità (riformatrice)*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2020; M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni Costituzionali*, 2020, p. 527 ss; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 14 dicembre 2020; G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*, op. cit., pp. 245 ss.

politiche composte da meno di dieci deputati (con un minimo di tre) purché costoro (e non il Gruppo in sé) rappresentino «un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali» (requisito politico-elettorale), oppure appartengano a «minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate» (requisito politico-territoriale, art. 14, comma 5, reg. Cam)<sup>358</sup>. Inoltre, com'è noto, di questa norma regolamentare si è data un'interpretazione piuttosto estensiva consentendo anche a deputati eletti in altre liste di dichiararsi in corso di legislatura rappresentanti di partiti politici che non hanno conseguito eletti, in questo modo alimentando ulteriormente il fenomeno della mobilità parlamentare<sup>359</sup>.

Al Senato, invece, come detto, la situazione è sensibilmente diversa; al requisito numerico, la cui soglia è (era<sup>360</sup>) fissata a dieci membri, si affianca un requisito politico (del quale si è trattato diffusamente nel capitolo precedente, cui si rimanda) molto stringente nelle intenzioni ma fortemente depotenziato (in funzione *anti-transfughismo*) dalla sua applicazione concreta. Inoltre, il regolamento del Senato non prevede la possibilità di formare gruppi in deroga se non per i rappresentanti delle minoranze linguistiche qualora riescano ad annoverare almeno cinque membri (art. 14.5 R.S.), mentre le componenti politiche sono riconosciute solo indirettamente del regolamento del Senato all'art 156 bis; la mancanza di qualsivoglia requisito per la formazione ne ha favorito la proliferazione nella XVIII legislatura portando la Giunta per il regolamento (con decisione assunta nella seduta dell'11 maggio 2021<sup>361</sup>) a restringere il campo limitando la possibilità di costituire componenti politiche del misto solo qualora si rappresenti «partiti o movimenti politici che abbiano presentato con il proprio contrassegno, da soli o collegati, candidati alle ultime elezioni nazionali», quindi anche se non hanno ottenuto eletti, ma previa dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante della formazione politica di riferimento<sup>362</sup>.

---

<sup>358</sup> S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, op. cit., p. 9.

<sup>359</sup> *Ibidem*.

<sup>360</sup> Come vedremo, con la riforma del 2022 sarà poi abbassata a sei.

<sup>361</sup> Specificamente sul parere della Giunta per il Regolamento si veda G. MAESTRI, *“Lanciamoci le componenti!” anche al Senato: riflessioni e dubbi sul parere della Giunta*, in *LaCostituzione.info*, 20 maggio 2021. Più in generale, sul tema delle componenti nella XVIII legislatura e dopo la riduzione del numero dei parlamentari si veda ID, *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, 28 marzo 2021.

<sup>362</sup> S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, op. cit., p. 10

Dinanzi a questo scenario, limitatamente ai gruppi parlamentari<sup>363</sup>, si aprivano diverse possibilità; la prima, la c.d. «opzione zero», ovvero nessuna riforma dei regolamenti parlamentari e dunque regole di costituzione dei gruppi e delle componenti immutate. Tale soluzione, solo apparentemente conservativa, avrebbe comportato in realtà una non trascurabile innovazione, poiché la soglia numerica di costituzione di un gruppo parlamentare sarebbe diventata in percentuale significativamente più elevata, da circa il 3,7% a circa il 5% sul totale dei membri delle Assemblee; inoltre, si sarebbe determinata una significativa divaricazione tra la soglia di sbarramento prevista dalla legge elettorale vigente (3%) e la percentuale di parlamentari necessari per formare un gruppo (5% circa), con la probabile conseguenza di un ingrossamento delle fila – sin dal principio della legislatura<sup>364</sup> – del gruppo misto, affollato da tutti quei parlamentari eletti in liste che non riescono a conseguire un numero di eletti sufficiente a formare un gruppo parlamentare. Sarebbe un effetto da considerarsi – evidentemente – non desiderabile sia dal punto di vista della funzionalità dell'organo Parlamento che per quanto concerne la capacità rappresentativa che sarebbe garantita agli (e dagli) eletti in queste liste, oltremodo penalizzati rispetto ai gruppi più numerosi, anche se, in linea di principio, non vi sarebbero elementi ostativi a che si verifichi la circostanza di una incongruenza tra soglia di sbarramento elettorale e percentuale di parlamentari necessari alla formazione di un gruppo all'interno delle Camere<sup>365</sup>.

Un'altra opzione era provvedere a ridurre le soglie numeriche di formazione dei gruppi in maniera proporzionale alla riduzione del numero dei parlamentari (circa il 36,5%) portandole a

---

<sup>363</sup> Per quanto riguarda l'impatto complessivo della riduzione del numero dei parlamentari e le sue conseguenze sui regolamenti parlamentari si rimanda – oltre ai contributi già precedentemente citati – all'ampio dibattito dottrinario che si è sviluppato; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020; L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di) *Meno parlamentari, più democrazia?*, op. cit.; C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1/2022; L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, 14 settembre 2020; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Senato e Camera*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, 14 settembre 2020, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020; V. PUPO, *Riduzione dei parlamentari e modifica dei regolamenti delle Camere*, Napoli, 2021.

<sup>364</sup> A differenza di quanto normalmente accade, una graduale crescita (spesso anche molto significativa) nel corso della legislatura.

<sup>365</sup> Lo evidenzia S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, op. cit., pp. 13 ss, il quale ricorda come “i gruppi parlamentari, oltreché ad esigenze politiche, rispondono anche a quelle organizzative, proprie di ogni assemblea elettiva particolarmente numerosa, di non essere troppo frammentata al suo interno. Esigenze organizzative che, in ragione della loro peculiarità, sono indipendenti dalla legge elettorale”. Nonostante questo argomento, l'Autore concorda sul fatto che una divaricazione tra soglia di sbarramento e percentuale di eletti necessari per formare un gruppo parlamentare non sia auspicabile; inoltre, si evidenzia anche come tale circostanza (specie quella che si verrebbe a determinare in questo caso con la soglia di sbarramento elettorale ad essere più debole rispetto alla soglia regolamentare per la formazione di un gruppo) sarebbe quasi un *unicum* nel panorama comparato.

tredeci/quattordici alla Camera e a sei/sette al Senato<sup>366</sup>. Tale soluzione<sup>367</sup>, quella realmente più conservativa, avrebbe certamente il pregio della semplicità, tuttavia, non sarebbe esente da criticità, in particolare quando applicata a *quorum* numerici già di per sé minimi come nel caso dei tre deputati oggi richiesti per essere autorizzati dal Presidente della Camera per costituire una componente politica del gruppo misto basata, su requisiti politico-elettorali<sup>368</sup> che quindi andrebbe ridotta a due o addirittura a uno, introducendo così anche livello nazionale i c.d. «monogruppi», già noti all'esperienza dei Consigli regionali<sup>369</sup>.

Un'ulteriore soluzione, la più ambiziosa, era quella di inserire la riforma della disciplina dei gruppi parlamentari all'interno di disegno riformatore unitario e quindi cogliere l'occasione<sup>370</sup> per operare un «complessivo ripensamento»<sup>371</sup> dei regolamenti di Camera e Senato, financo a procedere ad una «riscrittura integrale»<sup>372</sup> dei regolamenti parlamentari che nella loro spina dorsale sono rimasti all'impianto costruito con l'ultima riforma generale del 1971<sup>373</sup>. Com'è evidente, percorrere questa strada avrebbe richiesto un impegno maggiore sia sul piano procedurale che contenutistico unito alla difficoltosa necessità di coagulare il consenso attorno a un progetto inevitabilmente generativo di tensioni politiche; per queste ragioni, pur se ne fosse stata accarezzata l'idea<sup>374</sup>, non si è mai veramente messo in cantiere un intervento del genere.

---

<sup>366</sup> Tale ipotesi, caldeggiata da Curreri (*Ibidem*, pp. 15-16) è invece ritenuta «non particolarmente opportuna» da N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, op. cit. p. 333-334, il quale ricorda come la soglia numerica (per la Camera dei deputati) sia rimasta immutata sin dall'introduzione dei gruppi nel nostro ordinamento (1920) quando il numero dei componenti l'Assemblea ammontava a 508, «pertanto, la soglia per la formazione di un gruppo prevista alla Camera (anche a prescindere dai gruppi in deroga) si è da allora sensibilmente abbassata, passando dal 3,93% al 3,17% (ed era pari al 3,48% nella prima legislatura repubblicana)». Invero, tale argomento risulta convincente, si noti, tuttavia, che in caso di inerzia delle Camere in ordine ai requisiti numerici di formazione dei gruppi, con la riduzione del numero dei parlamentari si sarebbe arrivati a una percentuale intorno al 5%, significativamente superiore anche a quella *originaria* citata dall'Autore.

<sup>367</sup> Che, come vedremo, è stata quella poi effettivamente adottata, anche se con tempistiche diverse tra Camera e Senato.

<sup>368</sup> S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, op. cit. p. 16.

<sup>369</sup> Si veda G. MAZZOLA, *I gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive*, in *Amministrazione in cammino*, 8 maggio 2010, pp. 8 ss.

<sup>370</sup> In questo senso N. LUPO, *Dopo la riduzione dei parlamentari e nel mezzo della pandemia, una "finestra d'opportunità" per il rinnovamento del parlamentarismo in Italia?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, che parla di «finestra di opportunità» apertasi in regione della riduzione del numero dei parlamentari e della pandemia.

<sup>371</sup> Così Nicola Lupo, (*Ibidem*) pp. 1147-1148, il quale sottolinea la bontà di questa operazione anche a prescindere da eventuali ulteriori interventi costituzionali ed elettorali in ragione di quella che è «la matrice originaria dei regolamenti parlamentari: quella in virtù della quale essi sono tenuti ad assicurare la funzionalità dell'assemblea e del variegato assieme degli organi collegiali che la circondano». Quest'ultimo aspetto, quello dei regolamenti parlamentari come strumento innanzitutto funzionale al buon andamento dei lavori del Parlamento, è sottolineato a più riprese anche da Salvatore Curreri; tra gli altri, si veda S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme antitransfughismo*, in *Federalismi.it*, n. 6/2017, p. 10.

<sup>372</sup> L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, op. cit., p. 357. Dello stesso avviso G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni*, op. cit., la quale parla di «revisione integrale» dei regolamenti parlamentari.

<sup>373</sup> Sui regolamenti del 1971 e le sue evoluzioni nel tempo si veda i due volumi pubblicati in occasione del quarantesimo e cinquantesimo anniversario dell'approvazione: A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, 2012; V. LIPPOLIS, (a cura di), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, in *Il Filangieri, Quaderno 2021*, Napoli, 2021.

<sup>374</sup> In particolare, si è speso in questo senso l'allora Presidente della Camera Roberto Fico.

Qualunque strada tra quelle qui riassunte si intendesse percorrere, ciò che era (ed è) certamente auspicabile è una omogenizzazione regolamentare tra i due rami del Parlamento, posto che – come anche l’esperienza della XVIII legislatura ha ulteriormente evidenziato – «allorquando le norme tra Camera e Senato sono divergenti sia tendenzialmente la moneta cattiva a scacciare la buona» con l’inevitabile conseguenza che «gli intenti razionalizzatori di chi riscrive i regolamenti finiscano per essere sistematicamente frustrati ove questi intenti non siano perseguiti con coerenza in ambedue i rami del Parlamento»<sup>375</sup>. Tuttavia, come vedremo, nonostante questa diffusa consapevolezza e qualche fievole tentativo di coordinamento tra le due Giunte per il regolamento, allo stato, neppure quest’obiettivo minimo può dirsi raggiunto.

## 5.2. Le riforme regolamentari di Senato e Camera a cavallo tra XVIII e XIX legislatura

In risposta alla riduzione del numero dei parlamentari, sia il Senato che la Camera hanno approvato modifiche al proprio regolamento, seppur con tempi e *intensità* differenti.

In particolare, il Senato è riuscito ad approvare le modifiche al proprio regolamento nella XVIII legislatura<sup>376</sup>, dunque, prima che la riduzione del numero dei parlamentari divenisse effettiva. Inoltre, tali modifiche, non si sono limitate ad adeguare i quorum numerici al nuovo assetto, anzi, si può affermare che «delle novità introdotte, poche sono connesse alla diminuzione del numero dei senatori»<sup>377</sup>.

Al contrario, nonostante la relativa discussione in sede di Giunta per il regolamento sia iniziata sin dal 2019, un anno prima (complice il rinvio causa Covid) che si tenesse il referendum confermativo della revisione costituzionale<sup>378</sup>, la Camera non è riuscita ad approvare modifiche al proprio regolamento prima della scadenza della legislatura; l’*iter* della riforma si è arrestato in una fase embrionale, infatti il testo redatto in Giunta, frutto del coordinamento delle proposte degli Onorevoli Baldelli (Forza Italia), Giorgis (Partito Democratico) e Crippa (Movimento 5 Stelle), non è mai arrivato in aula anche a causa del peggioramento del clima politico che ha causato la chiusura

---

<sup>375</sup> N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, op. cit., p. 334.

<sup>376</sup> Seppur a Camere sciolte, infatti il Presidente della Repubblica ha sciolto le Camere con il d.P.R. n. 96 del 2022, pubblicato nella GU n. 169 del 21 luglio 2022, mentre la riforma è stata approvata il 27 dello stesso mese, pochi giorni dopo.

<sup>377</sup> R. DICKMAN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, p. 3.

<sup>378</sup> Lo fa notare L. DE CARLO, *L’adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2022, p. 94.

anticipata della legislatura<sup>379</sup>. Pertanto, alla Camera, la XIX legislatura si è aperta con il medesimo regolamento, senza alcun adeguamento numerico con l'inevitabile conseguenza che ci si è trovati «a dover applicare un regolamento rimasto sostanzialmente immutato da oltre un ventennio e per più parti ormai obsoleto»<sup>380</sup>. A parziale rimedio di questa situazione, in brevissimo tempo dall'inizio della XIX legislatura, il 30 novembre 2022, si è approvato un limitato testo di riforma regolamentare di mero adeguamento numerico che ha riguardato le soglie richieste per la costituzione di un gruppo parlamentare e per attribuire specifiche facoltà ad alcuni deputati o a uno o a più presidenti di gruppi<sup>381</sup>.

Il *modus operandi* che si è adottato, quindi, è stato quello del c.d. doppio binario; da un lato si sono approvate sin da subito le necessarie modifiche di adeguamento sui quorum numerici per assicurare un'accettabile funzionalità dell'organo sin da questo primo scorcio di XIX legislatura, dall'altro si è rimandato ad un secondo momento (eventuale?) la discussione su una modifica maggiormente significativa all'attuale impianto regolamentare da adottare (si spera) in sinergia con l'altro ramo del Parlamento.

Per quanto riguarda i gruppi la riforma approvata il 30 novembre scorso ha previsto una riduzione delle soglie numeriche in misura sostanzialmente proporzionale alla riduzione del numero dei deputati rispetto alla precedente legislatura; in particolare, si è portata a quattordici (da venti) la soglia minima di deputati per formare un gruppo parlamentare, a sette (da dieci) quella per la formazione di una componente politica priva di requisito politico-elettorale e a due (da tre) quella per le componenti che invece ne sono provviste. Curiosamente, tuttavia, per queste “innovazioni” si è procrastinata l'entrata in vigore all'avvio della prossima legislatura (XX), pertanto, per tutto il corso della legislatura corrente si continueranno ad applicare le soglie che già conosciamo.

Inoltre, merita un'annotazione la decisione di non includere nella riforma del 30 novembre scorso una rimodulazione delle commissioni permanenti che – per evidenti ragioni di economia funzionale – ne avvicinasse l'impianto a quello stabilito dal Senato per le proprie commissioni con la riforma dell'ottobre 2022<sup>382</sup>.

---

<sup>379</sup> Si era in una fase meno avanzata del parallelo processo di riforma al Senato, tant'è che si è posta la questione della possibilità di procedere a modifiche regolamentari in regime di *prorogatio*. Si veda S. CURRERI, *Modifiche al regolamento parlamentare in periodo di prorogatio: occorre l'unanimità dei gruppi?*, in *LaCostituzione.info*, 27 Luglio 2022.

<sup>380</sup> N. LUPO, *Editoriale. Una legislatura “a ranghi ridotti”, ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, p. 11.

<sup>381</sup> G. SULPIZI, *“Eppur si muove”: timide riforme del Regolamento della Camera dei deputati*, in *Nomos-le attualità nel diritto*, n. 3/2022, p. 2.

<sup>382</sup> Ancor più preferibile sarebbe stato provvedere in questo senso sin dall'inizio della legislatura in corso, come pure si era ritenuto possibile attraverso un eventuale, limitato, prolungamento dell'attività della commissione speciale. In proposito, N. LUPO, *Editoriale. Una legislatura “a ranghi ridotti”, ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, *op. cit.*, pp. 11-12.

### 5.2.1. I gruppi parlamentari nella riforma del regolamento del Senato del 2022

Maggiore attenzione merita la riforma del regolamento del Senato approvata nel luglio 2022<sup>383</sup>, la quale non si è limitata ad apportare dei semplici adeguamenti numerici.

In tal proposito, particolare rilievo assumono le novità introdotte per quanto riguarda la costituzione e la disciplina dei gruppi parlamentari, le quali appaiono come «un tentativo di completare e razionalizzare, anche alla luce della prassi attuativa, l'intervento riformatore approvato sul finire della XVII legislatura»<sup>384</sup>. Innanzitutto, si è adeguata la soglia minima di membri necessaria per la formazione di un gruppo parlamentare alla nuova composizione numerica dell'Assemblea portandola a sei<sup>385</sup> (da dieci che era) e a quattro (da cinque) per il gruppo riservato ai senatori appartenenti alle minoranze linguistiche; accanto a ciò si è chiarito alcuni aspetti relativi al requisito politico introdotto con la precedente novella del 2017. In particolare, all'art. 14.4 si specifica che il gruppo parlamentare deve far riferimento a un partito politico che abbia presentato candidati alle *ultime* elezioni del Senato conseguendo l'elezione di *almeno un Senatore*<sup>386</sup>. Risulta evidente la volontà di recepire la prassi verificatasi nella XVIII legislatura che ha consentito la nascita dei gruppi «Italia Viva-Psi» ed «Europeisti-Maie-Centro Democratico» in virtù dell'appartenenza a quest'ultimi dei senatori Nencini (Psi) e Merlo (Maie). Nonostante un ulteriore intervento della novella del 2022 la normativa regolamentare risulta ancora contraddittoria per quanto riguarda il caso di partiti che abbiano presentato alle elezioni liste unitarie con altri partiti; l'art. 14.4 dapprima (nel secondo periodo) stabilisce che «in caso di aggregazione di più partiti o movimenti politici, per ciascun contrassegno presentato, anche contenente più di un simbolo, possono essere costituiti un solo Gruppo o una sola componente politica in seno al Gruppo misto», aggiungendo che si richiede anche «l'assenso» del soggetto che ha presentato il contrassegno, successivamente (nel terzo periodo) torna sulla fattispecie stabilendo (e qui parrebbe esserci la contraddizione) che «ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, essi possono costituire un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici, ovvero uno o più Gruppi autonomi, composti da almeno sei Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che abbiano

---

<sup>383</sup> «Riforma del regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari» adottata dall'Assemblea il 27 luglio 2022 e pubblicata in G.U. del 5 agosto 2022, n. 182.

<sup>384</sup> E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, n. 30/2022, 16 novembre 2022, p. 55.

<sup>385</sup> Il testo preparato dalla Giunta per il regolamento inizialmente aveva stabilito questa soglia a sette (A. S. Doc II, n. 12/XVIII).

<sup>386</sup> Nel resto precedente mancava la specificazione riguardante le ultime elezioni e si parlava più genericamente di elezione di «Senatori».

presentato il proprio contrassegno in coalizione alle ultime elezioni del Senato». Dunque, in questo secondo caso, si apre alla formazione di due (o più) gruppi parlamentari a partire da un unico contrassegno, contrariamente a quanto parrebbe emergere dalla lettura del secondo periodo dell'art. 14.4. Com'è stato evidenziato<sup>387</sup> (e come poi è emerso nel caso della separazione tra Azione e Italia Viva), dal punto di vista dell'interpretazione del regolamento il tema riguarda il perimetro della nozione di «partiti o movimenti politici che abbiano presentato il proprio contrassegno in coalizione», ma si può anticipare una ragionevole considerazione: l'aver codificato un siffatto sistema nel – pur apprezzabile – tentativo di, quantomeno, delimitare il campo del sempre più fiorente «mercato dei simboli» probabilmente incoraggerà ancor di più l'aggregazione in «liste matrioska»<sup>388</sup> dalla scolorita identità politica costellate di una pluralità di simboli potenzialmente utili in corso di legislatura magari in virtù di qualche sparuto eletto in collegi uninominali<sup>389</sup>.

Inoltre, con la riforma del 2022 all'art. 14.5 si consente la costituzione «di Gruppi che rappresentino un partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche<sup>390</sup> o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l'elezione di propri rappresentanti, a condizione che tale Gruppo sia costituito da non meno di nove componenti e che abbia la medesima denominazione ovvero il medesimo contrassegno del partito o movimento politico rappresentato». In questo modo si rende possibile – magari in ragione di mutati equilibri all'interno del sistema politico – la costituzione in corso di legislatura di gruppi parlamentari inizialmente privi dei necessari requisiti, ma con un aggravio di quest'ultimi; soglia numerica più

---

<sup>387</sup> G. LASORELLA, *Il parlamento*, op. cit., pp. 96-97.

<sup>388</sup> S. CURRERI, *Liste-matrioska e gruppi parlamentari*, op. cit.

<sup>389</sup> In tal senso, emerge con ulteriore forza il tema dell'interazione delle norme regolamentari di disciplina dei gruppi con il sistema elettorale, in particolare con il sistema elettorale vigente di tipo misto, poiché – in maniera piuttosto paradossale – è attraverso la sua componente maggioritaria, i collegi uninominali, che si trova (anche al Senato, nonostante le sue più stringenti regole interne) il fondamento giuridico che consente la proliferazione dei gruppi e, dunque, la mortificazione di ogni tentativo di arginare la frammentazione parlamentare.

Per quanto riguarda la prassi, da parte delle coalizioni elettorali, di far eleggere, attraverso la candidatura in collegi «blindati», esponenti le cui liste non riescono a superare la soglia di sbarramento si è efficacemente parlato di «proporzionalizzazione del maggioritario» (S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, op. cit. p. 12). In tal senso, probabilmente meriterebbe una riflessione la presenza nel sistema elettorale della soglia dell'1%, oltre la quale i voti raccolti dalle liste coalizzate che non hanno superato la soglia di sbarramento concorrono alla determinazione dei seggi per la coalizione poiché, in qualche misura, aumenta il potere contrattuale delle formazioni minori. Si è consapevoli, tuttavia, che si tratta di un aspetto marginale, che certamente non sarebbe risolutivo, in una materia complessa come la legge elettorale, cui non si mette mano senza scatenare tensioni politiche.

Per tutto ciò che concerne le problematiche legate ai simboli elettorali (e non solo) si veda il prezioso blog di Gabriele Maestri *isimbolidelladiscordia.it*.

<sup>390</sup> La dizione «elezioni politiche» parrebbe far riferimento alle elezioni della Camera, posto che risultino già previsti i casi di candidati eletti in Senato (*Ibidem*, p. 99). Si noti, inoltre, come nel corso dell'esame del testo della riforma sia stato espunto il riferimento alle elezioni regionali che avrebbe comportato certamente un eccessivo allargamento delle maglie.

elevata<sup>391</sup> e obbligo di identica denominazione e/o contrassegno<sup>392</sup> rispetto al partito rappresentato, del quale si necessita anche una «dichiarazione di riconoscimento» (art 14.7 R.S.).

Una dichiarazione di riconoscimento del partito di riferimento è prevista anche per un'altra novità introdotta dalla novella del 2022, le componenti politiche del misto, le quali, com'è noto, precedentemente erano prive di una specifica disciplina al Senato, seppur riconosciute *de facto* dalla prassi. In questo senso, la novella del 2022 pone rimedio alla *vacatio* regolamentare riprendendo in larga parte le determinazioni assunte nel parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'11 maggio 2021, il quale, per far fronte alle problematiche derivanti da un gruppo misto particolarmente affollato di membri e componenti<sup>393</sup> come quello venutosi a creare nella scorsa legislatura (XVIII) «ha esteso alle componenti politiche in seno al gruppo misto il vincolo della corrispondenza politica applicato ai gruppi e ne ha procedimentalizzato la verificabilità attraverso la trasmissione da parte del richiedente di una autorizzazione a rappresentare il partito o movimento politico detentore del contrassegno presentato alle elezioni, mediante dichiarazione sottoscritta del legale rappresentante di tale formazione»<sup>394</sup>. Si noti due cose: a differenza di quanto previsto per i gruppi parlamentari per quanto concerne le componenti politiche del gruppo misto che si formano in corso di legislatura è consentito che quest'ultime facciano riferimento anche a un partito presentatosi a competizioni elettorali regionali ed inoltre, non è previsto un numero minimo di componenti (a differenza di quanto previsto alla Camera), pertanto, anche in ragione della prassi delle precedenti legislature non è da escludere la possibilità che nascano «monocomponenti» ancorché nel disciplinare la questione il regolamento utilizzi il plurale<sup>395</sup>.

Merita una riflessione l'utilizzo piuttosto esteso che si è introdotto nel regolamento del Senato di una dichiarazione di riconoscimento del partito di riferimento come requisito necessario alla formazione di gruppi politici<sup>396</sup> in corso di legislatura. In questo modo – oltreché introdurre un elemento di asimmetria rispetto ai gruppi formati ad inizio legislatura – si amplia<sup>397</sup> la possibile

---

<sup>391</sup> Giacomo Lasorella (*Ibidem*, p. 100) ritiene tale circostanza non sia del tutto coerente con la possibilità di costituire gruppi parlamentari, anche in corso di legislatura, con sei membri, a condizione che rappresentino un partito che ha eletto un senatore.

<sup>392</sup> Si è già sottolineato in precedenza la non irrilevanza di quest'ultimo aspetto, la cui inedita (per l'Italia, ma non nel panorama comparato essendo già prevista nel Senato spagnolo) introduzione nel nostro ordinamento è da ritenersi positiva in ragione del contributo di chiarezza che apporta nel rapporto tra il soggetto parlamentare e quello politico di riferimento.

<sup>393</sup> Si è arrivati fino a quattordici, alcune con una vita brevissima.

<sup>394</sup> E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato*, op. cit., p. 59. Si veda anche S. CURRERI, *Gruppi politici e "anti-transfughismo": nuove regole e spunti critici*, in *LaCostituzione.info*, 22 febbraio 2022

<sup>395</sup> G. LASORELLA, *Il parlamento*, op. cit., p. 102.

<sup>396</sup> Intendendo con questa denominazione sia i gruppi parlamentari che le componenti del gruppo misto, allo stesso modo di S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, op. cit. p. 4.

<sup>397</sup> Si tratta di un fenomeno in qualche modo già noto alle nostre assemblee parlamentari. Si veda S. CURRERI, *Il gruppo politico etero-costituito ed etero-sciolto (le oscure vicende di "Cambiamo! 10 Volte Meglio")*, in *LaCostituzione.info*, 11 Gennaio 2020 e G. MAESTRI, *Componenti del gruppo misto fatte nascere e morire dall'esterno: come ci siamo arrivati?*, in *LaCostituzione.info*, 12 Gennaio 2020.

casistica di gruppi la cui sussistenza è dipendente dalla volontà di soggetti esterni al Parlamento, a maggior ragione se si considera che l'art. 14.9 R. S. include il venir meno (oltre che della soglia numerica) della suddetta dichiarazione tra le cause di scioglimento dei gruppi<sup>398</sup>. Si tratta di una circostanza che certamente va ad inficiare l'autonomia di siffatti gruppi politici con ripercussioni non del tutto prevedibili allo stato, tuttavia, parrebbe essere una conseguenza inevitabile una volta che si è data loro la possibilità di trovare (anche) al di fuori del Parlamento la propria legittimazione a costituirsi. Del resto, probabilmente si avrebbero conseguenze paradossali qualora si mantenessero in vita gruppi formati in virtù di un requisito politico nel frattempo venuto meno<sup>399</sup>; si pensi al caso (ipotesi di scuola, per ora, ma teoricamente possibile) di un gruppo parlamentare costituitosi in virtù del riconoscimento di un partito (inesistente o irrilevante alla data delle elezioni per il Senato, magari nato per scissione in corso di legislatura oppure la cui dimensione elettorale ha avuto una repentina crescita) che si è presentato a successive elezioni europee ottenendo l'elezione di suoi rappresentanti, il quale in un secondo momento disconosca la «sua» (acquisita) compagine in Senato, la quale tuttavia rimane in vita con la stessa denominazione del partito che l'ha appena ripudiata.

Ad ogni modo, come si è già fatto notare in dottrina, «si tratta di un tema appena affacciato alla ribalta del dibattito giuridico, in ordine al quale è necessario attendere ulteriori indicazioni e riflessioni»<sup>400</sup>.

### 5.2.2. Le novità riguardanti il singolo parlamentare

La riforma del regolamento del Senato del luglio 2022 introduce ulteriori elementi anche per quanto riguarda la posizione soggettiva dei singoli senatori che cambiano gruppo, dai quale traspare la volontà di «insistere su alcune disposizioni *anti-transfughismo*» che erano state già

---

<sup>398</sup> Oltre a quella che sembra emergere con maggiore chiarezza dalla lettera del regolamento (in questo senso anche E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato*, op. cit., p. 62) R. DICKMAN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, ha proposto una seconda possibile interpretazione dell'art. 14.9 R. S. in base alla quale «in omaggio al principio *tempus regit actum*, si potrebbe ritenere che la dichiarazione, l'assenso e l'autorizzazione valgano solo ai fini della costituzione di un gruppo ai sensi dell'art. 14, commi 4, secondo periodo, e 5, RS, o dell'adesione di un senatore ad una componente politica del gruppo misto, ai sensi del comma 1 del medesimo articolo 14 RS, permanendo nel corso della legislatura la relativa autonomia politica in termini del tutto identici agli altri gruppi parlamentari o componenti politiche».

<sup>399</sup> *Contra* D. A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *Federalismi.it*, n. 34/2022, 28 dicembre 2022, p. 9.

<sup>400</sup> R. DICKMAN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, op. cit. p. 11.

introdotte con la riforma precedente<sup>401</sup>. La novità più rilevante è senza dubbio l'ampliamento anche ai senatori elettivi della figura del senatore non iscritto ad alcun gruppo parlamentare<sup>402</sup> già prevista dalla novella del 2017 per i senatori di diritto e a vita<sup>403</sup>. Tuttavia – a differenza di quanto da alcuni auspicato in dottrina<sup>404</sup> – permangono sia il gruppo misto che l'obbligo di appartenenza a un gruppo parlamentare; il nuovo regolamento infatti consente (e talvolta potenzialmente obbliga) di acquisire lo status di non iscritto solo in corso di legislatura<sup>405</sup> a quei senatori che «si dimettono dal Gruppo di appartenenza, ivi compreso il Gruppo misto, o ne vengono espulsi, salvo che entro il termine di tre giorni abbiano aderito ad un altro Gruppo già costituito, ad eccezione del Gruppo misto, previa autorizzazione del Presidente del Gruppo stesso. È tuttavia consentita entro il termine di tre giorni l'adesione ad una componente politica in seno al Gruppo misto, previa deliberazione favorevole degli appartenenti a tale componente e acquisita l'autorizzazione del legale rappresentante del corrispondente partito o movimento politico» (art. 14.1 R.S.). In altre parole, qualora il singolo senatore esca (per scelta propria o perché espulso) dal suo gruppo di origine, ha solo due possibilità, o entrare a far parte «entro tre giorni» di un altro gruppo politico<sup>406</sup> oppure acquisire (senza potersi opporre e senza poter retrocedervi) lo *status* di non iscritto, non potendo più appartenere al gruppo misto nella sua componente politicamenente indistinta<sup>407</sup>; si badi, inoltre, che la prima di tali due possibilità gli può essere preclusa dal capogruppo (nel caso la destinazione sia un gruppo parlamentare) e dai membri e dal legale rappresentante del corrispondente partito politico (qualora la destinazione sia una componente politica del misto).

---

<sup>401</sup> M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2023, 3 gennaio 2023, p. 76.

<sup>402</sup> Su cui specificamente si veda D. SCOPELLITI, *Il curioso caso del senatore non iscritto*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2023, 6 giugno 2023 e G. AGOLINO, *Il senatore elettivo “non iscritto” ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2022, 6 dicembre 2022.

<sup>403</sup> Possibilità sfruttata nella XVIII legislatura dei senatori a vita Piano e Rubbia.

<sup>404</sup> Una riforma in tal senso era stata caldeggiata da A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, 13 giugno 2018, la quale auspicava che l'introduzione della figura del parlamentare non iscritto andasse a sostituire il gruppo misto (che definisce una “anomalia”) quale “istituto di chiusura del sistema”, non che condividessero l'onere come invece prevede il nuovo regolamento del Senato (E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato*, *op. cit.*, p. 64).

<sup>405</sup> Dalla lettera dell'art 14.1 R.S. in linea teorica parrebbe emergere l'eventualità di un senatore che – regolarmente iscritto a un gruppo parlamentare (verosimilmente il misto) – ad inizio legislatura, poi se ne dimetta immediatamente, difatti assumendo lo status di non iscritto fin da subito. Trattasi, evidentemente, di ipotesi di scuola, anche perché di una siffatta scelta non se ne vedrebbe la ragione attestato che il regolamento del Senato vede lo status di non iscritto come una *diminutio*.

<sup>406</sup> Gruppo parlamentare o componente del misto che sia.

<sup>407</sup> In ragione di ciò, e considerata la prassi delle precedenti legislature in cui ha manifestato una certa “tendenza all'accoglienza”, G. LASORELLA, *Il parlamento*, *op. cit.*, p. 101, ha paventato l'ipotesi della configurazione del gruppo “Per le autonomie” come una sorta di secondo misto. In effetti, un passaggio nel gruppo delle autonomie anziché divenire senatore non iscritto permetterebbe in un successivo momento l'adesione ad un altro gruppo parlamentare, con il suddetto gruppo che quindi andrebbe a sostituire il misto nella funzione di “camera di compensazione” tra il passaggio da un gruppo all'altro, come spesso è stato usato in passato da parlamentari transfughi.

Conseguenza diretta di una siffatta disciplina – ancora una volta orientata a disincentivare la mobilità parlamentare – è un significativo mutamento della natura del gruppo misto che assume un ruolo cangiante; «in sede di formazione dei gruppi entro tre giorni dalla prima seduta, il gruppo misto continua ad operare la tradizionale funzione di *collettore residuale* di tutti i Senatori che, per le ragioni più disparate, non aderiscono ad un gruppo politico». Viceversa, nelle successive fasi della legislatura, gli accessi al misto potranno avvenire o attraverso la finestra delle componenti o in caso di scioglimento del gruppo politico di appartenenza, e questo evidentemente «tende ad evidenziarne la natura di *organizzatore di formazioni politiche minori* rispetto a quella di gruppo residuale ed indistinto»<sup>408</sup>.

Pur se destinatari di «proporzionati tempi di intervento» stabiliti dalla Conferenza dei capigruppo e regolarmente distribuiti nelle commissioni permanenti (ad opera del Presidente del Senato «nel rispetto del rapporto tra maggioranza e opposizione» come stabilisce dall'art. 21.3 R.S.) i senatori non iscritti rispetto ai colleghi appartenenti ai gruppi parlamentari sono certamente posti in una posizione di svantaggio dal complesso delle norme regolamentari, le quali, nelle loro linee fondamentali, conservano la loro impostazione gruppo centrica. A ciò si aggiunga la mancata previsione nel regolamento di destinare anche ai senatori non iscritti locali, attrezzature e risorse, così come avviene invece con i gruppi parlamentari.

A tal proposito, una novità contenuta nelle disposizioni finali della riforma del 2022 fa sì che, qualora un senatore esca dal suo gruppo di appartenenza, il 50% del contributo proporzionale stabilito in base all'art 16.1 R.S. rimanga nella disposizione del gruppo originario con solo il 30% che invece va ad aggiungersi alla disponibilità del gruppo di destinazione<sup>409</sup>. Si tratta di un forte disincentivo alla mobilità parlamentare, specie alla luce del fatto che in quasi totale assenza di finanziamenti pubblici ai partiti, i contributi ai gruppi parlamentari costituiscono la voce principale in ordine al finanziamento della politica.

Un'ultima misura volta a disincentivare il *transfughismo* è l'allargamento del novero delle cariche interne al Senato dal quale si decade in caso di cambiamento di gruppo; infatti, oltre a tutti i componenti dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni Permanenti, i Vicepresidenti e i senatori Segretari, (già previsti dalla riforma del 2017) con la riforma del 2022 si vanno ad aggiungere anche i Questori e i membri delle Giunte, dunque andando ad interessare un numero notevole di senatori.

---

<sup>408</sup> E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato*, op. cit., pp. 63-64. Corsivi dell'Autrice.

<sup>409</sup> Con i risparmi di spesa che rimangono al bilancio del Senato, allo stesso modo qualora il senatore acquisisca lo status di non iscritto.

Complessivamente, si tratta di norme che si inseriscono nel solco tracciato dalla precedente riforma del 2017, del quale provano a dirimere (probabilmente non sempre con successo) le criticità emerse in sede applicativa nel corso della XVIII legislatura e/o a recepirne delle prassi, nel continuo tentativo (finora sempre mortificato) di arginare il transfughismo. La reale portata di questa nuova riforma del regolamento del Senato andrà misurata in sede applicativa quando sarà possibile verificarne la tenuta dinanzi alla forza delle dinamiche politiche, ciò che non induce certamente all’ottimismo è il perdurare – in un sistema ancora caratterizzato da bicameralismo paritario – della disomogeneità della disciplina regolamentare rispetto all’altro ramo del Parlamento.

### **5.3. Prime annotazioni sui gruppi parlamentari nella XIX legislatura**

La XIX legislatura può dirsi ancora nelle sue fasi iniziali<sup>410</sup>, eppure, a conferma della vivacità del tema, non sono mancati, in entrambe le Camere, accadimenti rilevanti per quanto concerne i gruppi parlamentari, la cui analisi possa stimolare ulteriori riflessioni che, da un lato, diano un termometro quanto più aggiornato sullo stato dell’arte, dall’altro, in una prospettiva *de iure condendo* aiutino a immaginare i prossimi sviluppi.

#### **5.3.1. La formazione dei gruppi parlamentari a inizio legislatura: subito un allargamento delle maglie**

Con l’inizio della nuova legislatura, come prevedono i regolamenti delle due Assemblee, entro pochi giorni dalla prima riunione delle Camere si sono formati i gruppi parlamentari.

Alla Camera inizialmente se ne sono formati sei (Azione - Italia Viva - Renew Europe, con 21 deputati; Forza Italia - Berlusconi Presidente – PPE, 44; Fratelli D’Italia, 118, Lega - Salvini Premier, 66; Movimento 5 Stelle, 52 e Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista, 69) più il gruppo misto, cui in un secondo momento, si sono aggiunti due gruppi autorizzati (Alleanza Verdi e Sinistra, con 12 deputati e Noi Moderati con 9). Quest’ultimi si sono costituiti il 26 ottobre 2022 in virtù del parere favorevole espresso dalla Giunta per il regolamento il giorno precedente, tuttavia i due casi sono tra loro sensibilmente diversi; mentre il primo (AVS) rappresenta una lista che aveva raggiunto un consenso elettorale (3,63%) superiore alla soglia di sbarramento (3%)

---

<sup>410</sup> La prima riunione delle nuove Camere si è tenuta il 13 ottobre 2022.

prevista dalla vigente legge elettorale, il secondo (NM) fa riferimento a una lista che ha ottenuto un consenso elettorale (0,91%) inferiore non solo alla soglia di sbarramento ma persino a quella (1%) che la medesima legge elettorale stabilisce affinché i voti collezionati da liste coalizzate rimaste sotto il 3% concorrano a determinare l'attribuzione di seggi alla coalizione. Non solo, la lista Noi Moderati aveva ottenuto complessivamente 255.505 voti, restando quindi al di sotto della cifra di 300.000 voti validi indicati dalla lettera dell'art. 14, comma 2, del regolamento. Tuttavia, alcuni suoi esponenti<sup>411</sup> erano risultati eletti all'interno di collegi uninominali e sulla base di ciò hanno fatto richiesta di costituire un gruppo parlamentare in deroga corrispondente alla loro formazione politica di riferimento trovando conforto nel succitato parere della Giunta per il regolamento che ha fatto sì che fosse "consentita la formazione di gruppi "in deroga" anche a forze politiche – purché evidentemente riconoscibili al momento delle elezioni e non costituite successivamente ad esse – le cui liste non avessero superato alcuna soglia di sbarramento, sempreché ad esse fosse univocamente riconducibile almeno un eletto in un collegio uninominale"<sup>412</sup>. Si è così venuto a determinare un ulteriore allargamento delle maglie regolamentari in materia di gruppi parlamentari rispetto alla prassi precedentemente seguita<sup>413</sup>, sostanzialmente sovrapponibile al caso di Alleanza Verdi e Sinistra.

Al Senato, invece, sin dall'inizio della legislatura, si sono formati otto gruppi parlamentari (Azione - Italia Viva- Renew Europe, con 9 componenti; Civici d'Italia - Noi Moderati (UDC - Coraggio Italia - Noi con l'Italia - Italia al Centro) – MAIE, 6; Forza Italia - Berlusconi Presidente – PPE, 18; Fratelli d'Italia, 63; Lega Salvini Premier - Partito Sardo d'Azione, 29; Movimento 5 Stelle, 28; Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista, 38; Per le Autonomie (SVP-Patt, Campobase, Sud Chiama Nord), 7) più il gruppo misto. Anche in questo caso, ad attirare l'attenzione è la "quarta gamba" della coalizione di centrodestra, il gruppo "Civici d'Italia - Noi Moderati (UDC - Coraggio Italia - Noi con l'Italia - Italia al Centro) – MAIE". Quest'ultimo, infatti, in ordine al requisito politico richiesto dal regolamento del Senato trova la sua legittimazione nella lista Noi Moderati, la quale, avendo raccolto un esiguo (0,89%) consenso elettorale non ha superato la soglia di sbarramento, ma ha eletto due senatori (De Poli e Biancofiore) candidati dall'intera coalizione all'interno di collegi uninominali. Sin qui nulla di strano, nel senso che tale pratica, ancorché non certamente il massimo dal punto di vista della

---

<sup>411</sup> "Nel numero di 8, secondo la prospettazione dei richiedenti, 4 dei quali effettivamente candidati anche nelle liste di "Noi moderati: in ogni caso un numero inferiore non soltanto alla soglia prevista per i gruppi ordinari, ma altresì a quella per la costituzione di componenti politiche del gruppo misto (pari a 10 deputati)". L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie (nella prassi applicativa)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, p. 165.

<sup>412</sup> *Ibidem*, p. 164

<sup>413</sup> S. CURRERI, *Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi e Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna*, in *LaCostituzione.info*, 10 aprile 2018.

chiarezza del circuito della rappresentanza, pare ora (a differenza di quanto accaduto nella scorsa legislatura) conforme alla lettera del regolamento. Tuttavia, non è finita qui, per raggiungere il numero minimo di membri necessari a formare un gruppo parlamentare ai due eletti riconducibili a Noi Moderati si sono aggiunti tre senatori eletti nella lista di Fratelli d'Italia (Giorgio Salvitti, Giovanna Petrenga, Antonio Guidi) e un eletto all'estero (Mario Alejandro Borghese), in tal modo arrivando a sei. In altre parole, il gruppo si è potuto formare solo grazie al “soccorso” di un altro partito (FdI), il quale gli ha “prestato” tre senatori, i quali militano tutt'ora nelle fila di quel partito<sup>414</sup>. Si tratta del primo scostamento della legislatura dai requisiti politici richiesti per la formazione di un gruppo in Senato poiché “il prestito di alcuni senatori da parte di altro partito sembra contrastare con lo spirito (e fors'anche con la lettera) della riforma del 2022”<sup>415</sup>.

Quello appena descritto può essere considerato l'ennesimo caso in cui i regolamenti parlamentari mostrano la loro cedevolezza dinanzi a esigenze preminentemente politiche, dal momento che la costituzione dei gruppi riconducibili all'ala c.d. moderata della coalizione di centrodestra parrebbe rispondere (specialmente al Senato) più all'esigenza della maggioranza parlamentare di creare un *contenitore* politico-parlamentare che possa raccogliere eventuali parlamentari transfughi in rotta di collisione con i loro partiti di elezione (e dunque evitare che vengano *attratti* dall'opposizione) che a quella di assicurare un'adeguata rappresentanza parlamentare a soggetti partitici che hanno raccolto una non trascurabile quota-parte di consenso del corpo elettorale.

### 5.3.2 La separazione tra Azione e Italia Viva

Dopo una lunga serie di scaramucce, alla fine, a circa un anno dall'inizio della legislatura, si è consumata la rottura tra Azione e Italia Viva<sup>416</sup>, le quali alle elezioni del 2022 avevano presentato una lista unitaria con l'ambizione dichiarata di dare vita al c.d. «Terzo Polo» centrista.

La rottura politica si è poi riflessa anche all'interno del Parlamento non senza aver generato problematiche di interpretazione regolamentare che hanno impegnato entrambe le Giunte per il regolamento in più sedute tra la fine di ottobre e la metà di novembre 2023.

---

<sup>414</sup> Si tratta di una pratica non nuova al nostro Parlamento, che ha ricordato molto da vicino quanto accaduto nella scorsa legislatura durante la crisi del Governo Conte II con il «prestito» della senatrice Rojc da parte del Partito Democratico al costituendo gruppo «Europeisti-Maie-Centro Democratico».

<sup>415</sup> L. BARTOLUCCI, *Le nuove Camere alla sfida delle “asimmetrie” su gruppi e commissioni parlamentari*, in *Luiss School of Government, Policy Brief*, n. 25/2022.

<sup>416</sup> Su cui, diffusamente, L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva*, *op. cit.*

Alla Camera, dove la disciplina vigente è ancora quella tarata, dapprima, sul solo requisito numerico e, solo in mancanza di quest'ultimo, integrata con un (blando) requisito politico, il risultato è stato la formazione di due distinti gruppi in deroga<sup>417</sup>. La questione si è risolta attraverso un nuovo parere della Giunta per il regolamento approvato il 15 novembre 2023 che ha integrato, ancora una volta in senso estensivo, il succitato parere espresso dalla medesima Giunta a inizio legislatura; in questo caso a essere in discussione non era l'aspetto *elettorale* del requisito politico come nei casi che hanno generato il parere del 25 ottobre 2022, bensì quello *partitico*<sup>418</sup>, dato che i due soggetti avevano presentato una lista unitaria. In altre parole, in Giunta ci si è chiesto – rispondendosi affermativamente – se da un unico contrassegno elettorale (seppur composito) si potessero generare non uno ma due (e, dunque, potenzialmente anche di più?) gruppi in deroga<sup>419</sup>. Com'è noto, alla Camera dei deputati permane la necessità di una più organica riforma del proprio regolamento, la quale pare essere avvertita dagli stessi membri della Giunta; infatti, com'è stato fatto notare, «entrambi i pareri della Giunta per il regolamento sono peraltro stati dettati in via transitoria, con il ricorso a formule sempre più esplicite, intese a dichiarare che le interpretazioni sono state decise nella prospettiva di una revisione della disciplina dei gruppi in deroga: se nelle premesse del parere del 26 ottobre 2022 si restava *in attesa di ogni valutazione specifica sull'eventuale modifica dell'art. 14 e dei requisiti per la formazione dei gruppi* [...] ora invece si è specificato, nel dispositivo del parere, che esso è adottato non soltanto *limitatamente alla XIX legislatura*, ma altresì *nelle more di una modifica della disciplina recata dall'articolo 14 del regolamento*. Evidentemente immaginando la predisposizione di una modifica di carattere più organico»<sup>420</sup>.

Maggiormente complessa – in relazione alle rilevanti differenze che caratterizzano la disciplina dei gruppi parlamentari rispetto alla Camera – è stata la soluzione del *rebus* derivante dalla rottura tra Azione e Italia Viva al Senato.

Il quesito principale che si è presentato era relativo ad in quale fattispecie far ricadere la questione; alla fine, la soluzione di mediazione proposta dal Presidente La Russa che è stata adottata dopo varie sedute della Giunta per il regolamento ha ricompreso (attraverso un'interpretazione dichiaratamente estensiva della norma regolamentare) il caso nella fattispecie

---

<sup>417</sup> Un *effetto collaterale* della nascita di un nuovo gruppo di opposizione è stata l'elezione di due nuovi Segretari in seno all'Ufficio di Presidenza, infatti, per consentire a tutti i gruppi di essere rappresentati ma non alterando l'equilibrio tra maggioranza e opposizione si è proceduto all'elezione di un membro di Azione (On. Carfagna) e uno in rappresentanza della maggioranza (On. Battistoni, Forza Italia).

<sup>418</sup> L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva*, op. cit., p. 165.

<sup>419</sup> Circostanza necessaria poiché nessuno dei due soggetti singolarmente era in grado di raggiungere la soglia numerica di venti membri.

<sup>420</sup>*Ibidem*. I corsivi sono degli autori.

regolata dal terzo periodo dell'art 14.4 R.S<sup>421</sup>, cioè considerando quella tra Azione e Italia Viva la rottura di una coalizione, ancorché presentatasi alle elezioni in un lista unica, così permettendo a entrambe le parti di mantenere una propria soggettività politico-parlamentare<sup>422</sup>, seppur sotto forme diverse (gruppo parlamentare per Italia Viva, componente del misto per Azione<sup>423</sup>). Inoltre, merita attenzione anche la decisione di sterilizzare gli effetti della disposizione finale della riforma del 2022 finalizzata a disincentivare i cambi di gruppo attraverso “penalizzazioni” sui contributi proporzionali erogati ai gruppi; ebbene, sulla scorta del caso in oggetto si è interpretata la norma nel senso che le riduzioni dell'ammontare dei contributi non si applicano in automatico, bensì (eventualmente) solo in seguito a una specifica deliberazione del Consiglio di Presidenza, il quale sarà chiamato a valutare nel merito se il trasferimento ad altro gruppo rientri o meno tra le ipotesi che la norma mira a disincentivare. Valutazione che nel merito del caso specifico è stata risolta in senso negativo, poiché considerato un caso di sostanziale obbligo a lasciare il gruppo da parte dei senatori di Azione in seguito al cambio della denominazione (dal quale è stato espunto il riferimento alla loro formazione politica di appartenenza) del gruppo voluta dai senatori di Italia Viva.

### 5.3.3. Il «giallo» del senatore De Rosa

Merita un'annotazione un recentissimo episodio passato un po' sottotraccia ma potenzialmente molto impattante perché va a incidere su quella che è probabilmente la principale novità della novella del 2022, la quale, com'è noto, ha introdotto nel regolamento del Senato la figura del

---

<sup>421</sup> «Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, essi possono costituire un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici, ovvero uno o più Gruppi autonomi, composti da almeno sei Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che abbiano presentato il proprio contrassegno in coalizione alle ultime elezioni del Senato».

<sup>422</sup> Circostanza che altrimenti non sarebbe stata possibile, infatti, come evidenziato da L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva*, op. cit., p. 171, sarebbero sorti diversi problemi qualora si fosse fatto riferimento ad una delle altre due possibili fattispecie possibili, quella del secondo periodo dell'art. 14.4 oppure quella dell'art. 14.5. Si riporta il virgolettato degli autori «il secondo periodo del comma 4 dell'art. 14 fa esplicito riferimento alla presentazione alle elezioni in forma aggregata: in questo caso, il regolamento stabilisce espressamente che la richiesta di costituzione del gruppo, che deve essere uno solo, risulti accompagnata da una dichiarazione di assenso da parte del soggetto che ha depositato il contrassegno elettorale. Quindi, al fine di mantenere un gruppo autonomo di Italia Viva, sarebbe stato necessario l'assenso del depositario del simbolo (nel caso di specie, il senatore Calenda, titolare del contrassegno, che pure si è visto ospitare i simboli di entrambe le formazioni politiche). Nel caso in cui, invece, si fosse fatta ricadere la vicenda nell'ambito dell'art. 14, comma 5, né Italia Viva né Azione avrebbero avuto i requisiti numerici per formare un nuovo gruppo in corso di legislatura».

<sup>423</sup> Anche in questo caso, in conseguenza della separazione di un gruppo parlamentare inizialmente unico si è resa necessaria un'integrazione del Consiglio di Presidenza del Senato. L'intricata vicenda è ben ricostruita in M. MELPIGNANO, *A colpi di norme transitorie: lo strano caso dell'integrazione del Consiglio di Presidenza del Senato*, in *LaCostituzione.info*, 11 gennaio 2024.

parlamentare non iscritto. In particolare, l'art. 14.1, secondo e terzo periodo stabiliscono che “sono considerati non iscritti ad alcun Gruppo parlamentare i Senatori che si dimettono dal Gruppo di appartenenza, ivi compreso il Gruppo misto, o ne vengono espulsi, salvo che entro il termine di *tre giorni*<sup>424</sup> abbiano aderito ad un altro Gruppo già costituito, ad eccezione del Gruppo misto, previa autorizzazione del Presidente del Gruppo stesso. È tuttavia consentita entro il termine di tre giorni l'adesione ad una componente politica in seno al Gruppo misto, previa deliberazione favorevole degli appartenenti a tale componente e acquisita l'autorizzazione del legale rappresentante del corrispondente partito o movimento politico”. Ebbene, le cronache parlamentari riferiscono che in data 8 febbraio il senatore De Rosa ha lasciato il gruppo del Movimento 5 Stelle nelle cui liste era stato eletto, diventando il primo senatore elettivo non iscritto a nessun gruppo parlamentare, status che, secondo la lettera del regolamento avrebbe dovuto conservare per tutta la legislatura qualora non fosse entrato a far parte di nessun gruppo parlamentare (o componente politica) entro tre giorni. Tuttavia, nell'apparente silenzio generale<sup>425</sup>, in data 21 febbraio – dunque oltre il termine dei tre giorni previsto – il senatore De Rosa è entrato a far parte del gruppo “Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE”, in palese violazione del regolamento.

L'episodio è ancora troppo recente ed è prematuro fare valutazioni; tuttavia, la vicenda è certamente da monitorare perché potrebbe costituire un pericoloso precedente in grado di scardinare l'ennesima misura anti-transfughismo prima accolta con finalità ambiziose in sede di riforma regolamentare e poi *tradita* nella sua applicazione concreta.

---

<sup>424</sup> Corsivo aggiunto dall'autore.

<sup>425</sup> Il resoconto stenografico della seduta del 21 febbraio riporta laconicamente «Il senatore De Rosa ha comunicato di aderire al Gruppo parlamentare Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE. Il Presidente del Gruppo stesso ha accettato tale adesione».

## Considerazioni conclusive

Senza timore di smentita si può affermare che quello dei gruppi parlamentari è un tema *classico* del diritto parlamentare e costituzionale, eppure mantiene intatto il suo fascino. A giudizio di chi scrive, ciò è dovuto a due ordini di ragioni: da un lato, come emerge dalla loro ineliminabile natura ambivalente, contemporaneamente strumento dei partiti politici, braccio istituzionale di quest'ultimi e organi necessari al funzionamento delle Camere, poiché essi sono posti al centro del crocevia tra diritto e politica. Dall'altro, come ci si augura sia emerso da questo studio, poiché è un tema antico ma sempre nuovo, ricco di spunti perché in continua evoluzione, specie nel contesto italiano caratterizzato da lungo tempo da una perdurante – ma mai compiuta – esigenza di riforma complessiva della forma di governo che ne stabilizzi gli aspetti introducendovi elementi di razionalizzazione<sup>426</sup>. Riforma che – nonostante plurimi tentativi (uno ulteriore, su impulso del Governo, è in atto mentre si scrive<sup>427</sup>) – è sempre naufragata quando approcciata sul suo piano proprio, quello costituzionale, ma che (inevitabilmente?) non è riuscita a perpetrarsi nemmeno allorquando si è perseguita (principalmente) la strada di una riforma del sistema elettorale. Inevitabile, dunque, che in un siffatto contesto, ove inevitabilmente (non essendosi compiuta) l'esigenza di riforma permane, poiché *imposta* dai fatti<sup>428</sup>, tali tensioni si siano scaricate sui regolamenti interni delle Assemblee<sup>429</sup>, di cui i gruppi parlamentari sono l'architrate.

In tempi recenti, lo studio di disciplina e prassi sui gruppi parlamentari si è concentrato soprattutto sul tema del *transfughismo*, complice l'esplosione di tale fenomeno ritenuto ormai caratteristica patologica endemica della nostra forma di governo parlamentare con effetti rilevanti sulla (in)stabilità del quadro politico e degli esecutivi<sup>430</sup>; di qui il tentativo di porvi argine (anche) attraverso riforme regolamentari orientate a rendere maggiormente restrittiva la disciplina sui gruppi.

---

<sup>426</sup> O, se si vuole, quantomeno espungendone quelli di inefficienza, come il bicameralismo paritario.

<sup>427</sup> Disegno di legge costituzionale n. 935 recante «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica».

<sup>428</sup> Si pensi, a titolo di esempio, alle vicende che hanno portato alla configurazione di quello che è stato definito “monocameralismo alternato” o alla prassi dell'utilizzo da parte del Governo del combinato disposto di questione di fiducia e maxi-emendamento.

<sup>429</sup> In questo senso, da parte di L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, 2023, si è parlato efficacemente di diritto parlamentare come “avanguardia del diritto costituzionale”. Sul rapporto tra diritto parlamentare e diritto costituzionale si veda L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

<sup>430</sup> Mentre l'instabilità governativa non è certo una novità potendosi, a buon ragione, ritenere una costante del parlamentarismo repubblicano italiano, l'instabilità del quadro politico generale lo è di certo, venutasi a manifestare dopo il crollo del muro di Berlino e la crisi del sistema partitico “primo-repubblicano” caratterizzato da partiti di massa ben strutturati e forti sia nelle Istituzioni che nella società.

Come si è tentato di dare conto nelle pagine precedenti i principi costituzionali in gioco sono molti, particolarmente significativi e talvolta in contrapposizione tra loro, pertanto, quando si interviene sulla disciplina dei gruppi, ci si muove su un crinale scosceso ed è necessario operare un non sempre facile bilanciamento.

Il principio del mandato imperativo, sancito dall'art. 67 della Costituzione è un'eredità del parlamentarismo classico, codificato nelle costituzioni liberali del XVIII-XIX secolo al fine di consentire agli eletti – attraverso il conferimento della capacità di rappresentanza politica – di emanciparsi dalle direttive dei rappresentati, in modo da poter perseguire liberamente e esclusivamente l'interesse generale, passando da essere semplici portavoce a veri e propri rappresentanti con il diritto/dovere di agire secondo i propri convincimenti personali, in scienza e coscienza. Lo scenario muta radicalmente con l'avvento dei partiti di massa novecenteschi, i quali si pongono come «corpo intermedio» tra elettori (rappresentati) ed eletti (rappresentanti), offrendosi quale strumento di elaborazione e sintesi di (diverse tra i vari partiti) visioni comuni dell'interesse generale<sup>431</sup>; in tal modo i partiti diventano strumento di partecipazione alla vita collettiva per gli elettori, i quali sono chiamati a trascendere dai loro interessi particolare e «pensare politicamente». In questo spirito, all'art. 49, la Costituzione riconosce i partiti politici, i quali sono concepiti come strumento di partecipazione diuturna dei cittadini<sup>432</sup> alla «politica nazionale».

È proprio la nascita dei partiti di massa, in combinato disposto all'introduzione del suffragio universale a sancire il passaggio dallo stato liberale monoclasse, basato sul principio della sovranità nazionale, allo Stato democratico pluriclasse, basato sul principio della sovranità popolare, che nella nostra Costituzione è sancita all'art. 1. In questo modo, «dalla rappresentanza parlamentare di tipo liberale si passa così alla rappresentanza di tipo democratico, in cui l'eletto è responsabile per il suo operato dinanzi agli elettori ed al partito»<sup>433</sup>. È in questo contesto che si inseriscono i gruppi parlamentari, così come intesi dalla Costituzione allorché conferisce la possibilità alle commissioni parlamentari (eventualmente) di deliberare per conto di tutta l'Assemblea (art. 72.3 Cost) e a commissioni d'inchiesta di esercitare il potere ispettivo del Parlamento nella sua massima forza (art. 82.2 Cost), a condizione che tali commissioni siano

---

<sup>431</sup> È in questo senso che si è parlato di partito come «parte totale» portatore di una visione dell'interesse generale «parziale perché di parte, ma totale perché politica», V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969.

<sup>432</sup> Il soggetto dell'art. 49 non sono i partiti bensì «tutti i cittadini», a dimostrazione del carattere strumentale affidatogli dalla Costituzione.

<sup>433</sup> S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, II ed., Firenze, 2004, p. 191.

composte in misura proporzionale rispetto all'articolazione dei gruppi parlamentari, evidentemente presumendo per quest'ultimi l'intrinseca caratteristica della politicità.

In virtù di quanto suesposto, nei moderni sistemi di democrazia rappresentativa, non si può non rileggere il principio del divieto di mandato imperativo alla luce del preminente principio democratico; pertanto, sono da ritenersi dotati di adeguata copertura costituzionale quei tentativi di porre argine al dilagare del transfughismo attraverso disincentivi di natura principalmente regolamentare, fermo restando, ovviamente, l'impossibilità per l'ordinamento di accogliere istituti che comprimano eccessivamente la libertà del singolo parlamentare.

Nel corso della prima fase dell'era repubblicana, quella che impropriamente è stata definita «prima Repubblica», che va dal dopoguerra alla caduta del muro di Berlino e al conseguente crollo del sistema partitico fino ad allora conosciuto, il tema dei gruppi parlamentari è secondario, poiché centrali erano i partiti, i quali prevalevano sulle proprie articolazioni parlamentari; due circostanze su tutte lo rendono particolarmente evidente, da un lato, una posizione dirigenziale di partito era considerata significativamente più appetibile rispetto all'essere parlamentare, dall'altro, soprattutto, il finanziamento della politica era incentrato sui partiti. In altre parole, i partiti di massa, forti e ben strutturati nella società, ideologicamente opposti anche sul fronte dei riferimenti internazionali in un contesto di divisione in blocchi contrapposti, dominano la scena. È evidente che in un tale contesto la mobilità parlamentare è ricondotta all'interno di confini fisiologici.

Tuttavia, com'è noto, il sistema dei partiti che ha tenuto a battesimo la Repubblica e che poi ne ha retto le sorti per decenni, con il venir meno della divisione internazionale e le vicende giudiziarie dei primi anni Novanta, si sgretola completamente. I nuovi partiti della c.d. «seconda Repubblica» sono più deboli sia dal punto di vista della penetrazione nella società con il numero di iscritti ai partiti che cala progressivamente, sia dal punto di vista del finanziamento pubblico. In questo nuovo contesto, i partiti parlamentari assumono un'importanza crescente rispetto alla loro dimensione extraparlamentare e l'affievolimento dei *cleavages* ideologici, soprattutto in regione del mutato contesto internazionale, rende più sfumate le differenze tra gli schieramenti e, dunque, maggiormente agevole il transfughismo; in un tale contesto, caratterizzato dalla presenza di partiti e Istituzioni, entrambi *deboli*, si genera inevitabilmente instabilità del quadro politico e governativa. Con partiti che paiono irrimediabilmente deboli, ne consegue la pressante necessità di regolare i gruppi parlamentari.

Com'è ovvio, il tema è un tutt'uno con quello della razionalizzazione della forma di governo; in questo senso, in una prospettiva *de iure condendo*, a me pare, si aprono due strade, non necessariamente tra loro parallele. La prima porta a concentrare l'attenzione sugli sforzi dedicati alla stabilizzazione del sistema intervenendo direttamente sulla forma di governo attraverso

un' incisiva riforma di rango costituzionale. Per quanto riguarda l' oggetto principale di questa ricerca, dunque, un progetto del genere, inevitabilmente vocato alla stabilizzazione del sistema, interverrebbe in maniera indiretta sui gruppi parlamentari e sul contrasto al transfughismo; del resto, come si è tentato di dare conto nelle pagine precedenti, è in fasi di instabilità governativa che si concentrano maggiormente, in una direzione o nell'altra, i fenomeni di mobilità parlamentare instaurando una sorta di circolo vizioso. In questo senso, le norme che potrebbero risultare maggiormente efficaci sarebbero quelle relative a rendere più difficile la sfiducia e più credibile il ricorso a elezioni anticipate come strumento di risoluzione delle crisi, con conseguente funzione deterrente su queste ultime.

Questa prima strada prospettata avrebbe certamente il pregio della linearità, sia dal punto di vista *logico* che del sistema delle fonti, tuttavia, come ha più volte dimostrato l' esperienza, avrebbe il non trascurabile difetto della difficoltà di portare a compimento un siffatto processo di riforma costituzionale. In tal proposito, a prescindere da quale direzione si voglia imprimere alla forma di governo, credo che un progetto del genere dovrebbe avere come caratteristica imprescindibile, l' esser frutto di un compromesso al rialzo di matrice *bipartisan* in cui si riconosca la stragrande maggioranza degli attori politici, così da portare all' approvazione in Parlamento con la maggioranza qualificata dei due terzi che eviti un divisivo referendum confermativo dove, su un progetto di c.d. «Grande Riforma», la somma dei *diversi no* difficilmente non avrebbero la meglio. E, mi rendo conto, non è poco.

L' altra strada, non meno impervia, porta a valorizzare la matrice originaria dei regolamenti parlamentari, quella di essere, innanzitutto, strumento funzionale al buon andamento dei lavori parlamentari o, detto in altre parole, l' essere, da parte del diritto parlamentare, *avanguardia* del diritto costituzionale. In questo caso, rispetto a quello precedente, sarebbe invertita la direzione causa-effetto; il buon andamento del Parlamento – i cui lavori andrebbero privati di tutte quelle storture note alla dottrina talora *imposte* da esigenze di forza maggiore cui non si riesce a far fronte nei confini del funzionamento fisiologico dell' organo – dovrebbe innescare un circuito virtuoso in termini di rappresentanza, accountability, e, in definitiva, di generale stabilità del sistema politico-istituzionale, di *resa* della forma di governo parlamentare.

In questo contesto, per quanto concerne l' oggetto principale di questa ricerca, la diagnosi effettuata nelle pagine precedenti porta a individuare la *cura* in una rigida disciplina in materia di gruppi parlamentari cui giustapporre le necessarie tutele per i singoli parlamentari di modo che non si comprima oltremodo, fino a mortificarlo, il principio di divieto di mandato imperativo sancito nell' art. 67 della Costituzione. Per quanto riguarda il primo aspetto, fondamentale sarebbe costruire norme chiare la cui *tenuta* sia sufficiente a resistere, in sede applicativa, allo stress test

delle tensioni politiche, ovviamente accompagnata da una reale volontà – che non sempre il nostro Parlamento ha dimostrato – di tenere fede alla *ratio* delle norme regolamentari che si è approvate. Per quanto riguarda il secondo aspetto, invece, si entra nel delicato tema dell'intersezione tra regolamenti parlamentari e regolamenti interni dei gruppi e, in definitiva, nella *vexata questio* della natura giuridica dei gruppi parlamentari. Finora non si è mai risolta la questione della reale coerenza dei regolamenti interni dei gruppi parlamentari e su chi sia il giudice che eventualmente sarebbe chiamato a decidere sulle controversie che ne derivano e/o a verificarne la conformità ai regolamenti delle Camere e alla Costituzione, ma la questione si è posta più volte nel recente passato<sup>434</sup> con spunti interessanti. Qualora – in maniera coerente con l'esigenza di regolarli emersa anche nel corso di questa trattazione – si valorizzasse l'aspetto dei gruppi parlamentari quali organi necessari del Parlamento – si permetterebbe al Presidente d'Assemblea nella sua qualità di *giudice* del diritto parlamentare di esercitare un proprio sindacato sui regolamenti interni dei gruppi. A quel punto, con apposita norma regolamentare, si potrebbe far ricomprendere all'interno del sindacato del Presidente d'Assemblea norme minime di tutela del singolo parlamentare (e delle minoranze interne) nei confronti del suo gruppo di appartenenza.

In questo modo, con il combinato disposto di una stringente disciplina dei gruppi, cui fanno da contraltare tutele minime per i singoli parlamentari realmente azionabili, si garantirebbe la difesa del principio di divieto di mandato imperativo senza che di questo principio se ne faccia un uso strumentale.

---

<sup>434</sup> Nella scorsa legislatura, in particolare due casi, entrambi con protagonista il M5S. Il primo derivante dalle lettere indirizzate al Presidente della Camera Fico dagli Onorevoli Ceccanti e Magi, i quali sollecitavano un suo intervento in relazione ad alcune previsioni del regolamento interno del gruppo del Movimento 5 Stelle che si ritenevano non conformi ai regolamenti parlamentari e alla Costituzione. Su questa vicenda si veda i numerosi contributi contenuti in *Federalismi.it*, n. 13/2018.

Il secondo caso della XVIII legislatura deriva dall'espulsione di alcuni deputati del M5S che non avevano votato la fiducia al Governo Draghi, i quali hanno ricorso contro questa decisione prima innanzi al giudice ordinario, poi dinanzi agli organi di autodichia. Su questa vicenda si veda S. CURRERI, *Il deputato espulso dal gruppo ancora alla ricerca del proprio giudice*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2023; ID, *Il Consiglio di giurisdizione apre (inaspettatamente) al giudizio delle Camere sulle espulsioni dal gruppo politico*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021; L. COSTANZO, *Prime osservazioni sulle misure espulsive dei Parlamentari dai loro Gruppi di appartenenza*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2021; D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli (Nota a Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020.

Nella legislatura in corso il tema si è posto nell'ambito della rottura tra Italia Viva e Azione in relazione alla contestazione da parte dei senatori riconducibili a quest'ultima delle deliberazioni relativa all'ingresso nel gruppo da parte di una senatrice proveniente da un altro gruppo parlamentare e sul cambio di denominazione del loro gruppo di appartenenza, in presunta violazione del regolamento interno del gruppo. Alla fine, l'intera *querelle* si è risolta in via consensuale, tuttavia, è stata affrontata – con spunti interessanti nel verso che in questa sede interessa – all'interno della Giunta per il regolamento del Senato. Si vedano *Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento, XIX legislatura, res. somm.*, 31/10/2023; L. BARTOLUCCI, N. LUPO, *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva*, *op. cit.*, pp. 173-177.

Su tutto ciò, in assenza di una riforma del bicameralismo paritario, graverebbe la necessità di una omogenizzazione dei regolamenti dei due rami del Parlamento, senza il quale ogni tentativo di razionalizzazione sarebbe inevitabilmente frustrato.

Le due strade qui prospettate sono entrambe impervie, ma hanno il pregio di non essere necessariamente alternative. Attualmente, il *dossier* delle riforme regolamentari è comprensibilmente sospeso mentre è in corso il dibattito politico-parlamentare e dottrinario sulla riforma costituzionale volta a introdurre il c.d. «premierato»; al netto del merito della riforma, i cui contorni sono ancora da definire ma che, allo stato, non pare essere dotata delle caratteristiche che in precedenza si è indicato come auspicabili affinché il tentativo vada in porto, pertanto, si teme, si sarà costretti a tornare sulla seconda delle strade qui prospettate, probabilmente con meno tempo di quello che sarebbe necessario affinché anche la XIX legislatura non si chiuda con un nulla di fatto.

## **Riferimenti bibliografici**

AA. VV., *Atti Assemblea Costituente, vol. VII, Camera dei Deputati – Segretariato generale* (a cura della), Roma, 1948.

AA. VV., *Bollettino degli organi collegiali, n. 1, XII leg., Senato della Repubblica – Segretariato generale* (a cura del), Roma, 1994.

AA. VV., *Bollettino degli organi collegiali, n. 2, XIII leg., Senato della Repubblica – Segretariato generale* (a cura del), Roma, 1997.

AA.VV., *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Camera dei deputati – Segretariato generale (a cura del), Roma, 1971.

AA. VV., *Minidossier: Giro di valzer. Quanto deputati e senatori cambiano gruppo, partito e schieramento*, Associazione Openpolis (a cura della), n. 4, maggio 2016

AA. VV., *Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 9, Seminario 1998, Giappichelli, Torino, 1998.

AGOLINO G., *Il senatore elettivo “non iscritto” ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2022, 6 dicembre 2022.

ALBANESI E., *Forme giuridiche di coordinamento parlamentare degli eletti ai tempi del bipolarismo*, in «Amministrazione in cammino», 12 marzo 2007, [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

AMAR A.R., *Choosing Representatives by Lottery Voting*, *The Yale Law Journal*, Vol. 93, No. 7 (Jun., 1984), pp. 1283-1308.

AMBROSELLI A., *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *Federalismi.it*, n. 34/2022, 28 dicembre 2022.

AMBROSINI G., *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Arti grafiche G. Castiglia, Palermo, 1922.

APOLLONI A., *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Camera dei Deputati* (a cura della), Roma, 1998.

ARANGIO RUIZ G. (a cura di), *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Jovene, Napoli, 1985.

ARENA A. I., *Su alcuni aspetti della “riforma organica” del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2018.

ARMAROLI P., *Aspetti problematici dell'organizzazione partitica in Italia*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa, tomo secondo - documentazione*, Giuffrè, Milano, 1966.

ARMAROLI P., *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, La Vela, Viareggio, 2023.

AZZARITI G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in «Costituzionalismo», 4 novembre 2008, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

BANCHETTI S., *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, vol. II, Camera dei deputati* (a cura della), Roma, 2008.

BANCHETTI S., *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Vol. 2, 2008.

BARBERA A., *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Laterza, Roma - Bari, 2006.

- BARBERA A., *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2006.
- BARTHELEMY J., DUEZ P., *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933.
- BARTOLE S., *Partiti politici*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995.
- BARTOLUCCI L., *Le nuove Camere alla sfida delle “asimmetrie” su gruppi e commissioni parlamentari*, in *Luiss School of Government, Policy Brief*, n. 25/2022.
- BARTOLUCCI L., LUPO N., *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie (nella prassi applicativa)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023.
- BASSANINI F., MANZELLA A. (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli editore, 2017.
- BASSO L., *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo primo, Giuffrè, Milano, 1966.
- BASSO L., *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Tomo primo, Giuffrè, Milano, 1966.
- BASSO L., *Il principe senza scettro*, Giuffrè, Milano, 1958.
- BERTOLINI F., *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, 3/2017.
- BETTINELLI E., *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982.
- BETTINELLI E., *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 1985.
- BETTINELLI E., *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in *Il Politico*, 2/2013.
- BIN R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale AIC*, Firenze 12-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001.
- BIN R., *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Passigli, Firenze, 2009.
- BIN R., *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009.
- BIONDI F., *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2012.
- BIONDI F., *Riforma del Regolamento del Senato e sistema politico*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2017.
- BISCARETTI DI RUFFÌA P., *I partiti nell'ordinamento costituzionale*, in «Il Politico», n. 1, 1950.
- BISCARETTI DI RUFFÌA P., *La forma di governo parlamentare dell'Italia alla luce di un ventennio di attuazione costituzionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV - *Aspetti del sistema costituzionale*, Vallecchi, Firenze, 1969.
- BOCCACCINI G., *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1980. BOCCACCINI G., *Più partiti in nome del bipartitismo*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2000.
- BON VALVASSINA G., *Sui regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1955.
- BONFIGLIO S., *Forme di governo e partiti politici*, Giuffrè, Milano, 1993.
- BONFIGLIO S., *Costituzione e forma di governo nel quadro del processo di integrazione europea*, Philos edizioni, Roma, 1999.

- BONFIGLIO S., *Il dibattito sulla trasformazione del Senato in Italia: un'ipotesi di riforma*, AIC, 24 febbraio 2004, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- BONFIGLIO S., *Modelli di partito e modelli istituzionali*, contributo al Seminario di ASTRID “I partiti nel nuovo sistema politico italiano”, 30 gennaio 2009, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- BRUNELLI G., *Una revisione senza qualità (riformatrice)*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2020.
- BRUNO F., *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, DE SIERVO U. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1980.
- CALAMANDREI P., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento*, 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1948.
- CALISE M. (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- CANITANO E., *L'anomalia del gruppo misto*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano. Volume II*, Giappichelli editore, Torino, 2004.
- CAPOTOSTI A., *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1982.
- CARBONI A., MAGALOTTI M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n. 1/2018.
- CARDARELLI I., *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in *Diritto e società*, n. 4/1993, pp. 711-729.
- CARDONE A., *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*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.
- CARETTI P., *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, CARLASSARE L. (a cura di), Cedam, Padova, 2001.
- CARETTI P., *Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea costituente*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, eum, 2008.
- CARETTI P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, VIOLANTE L. (a cura di), PIAZZA F. (con la collaborazione di), Einaudi, Torino, 2001.
- CARLASSARE L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001.
- CARMINATI A., *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura: la deroga concessa al movimento politico Fratelli d'Italia e le sue ricadute in termini politico-organizzativi*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2013.
- CAROCCI G., *Il Parlamento nella storia d'Italia*, Laterza, Bari, 1964.
- CASTALDI F., V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico 153 parlamentare*, in Il Filangeri, *Quaderno 2007: Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli 2008.
- CATELANI E., *Dalla Commissione Ballardur alla Commissione dei tecnici: fra problematiche procedurali di revisione costituzionale e il superamento del bicameralismo paritario*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della costituzione*, ESI, Napoli, 2014.
- CATELANI E., *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2017.
- CATELANI E., *Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020.

- CATELANI E., *Poteri ed organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editoriale Pisana, Pisa, 2017.
- CECCANTI S., *A costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina dei gruppi, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017.
- CECCANTI S., *La bozza di riforma del Regolamento Camera non tocca i due aspetti chiave da riformare: disciplina dei gruppi e corsia preferenziale per il Governo in Parlamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 12, 2014.
- CECCANTI S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- CECCANTI S., *Partiti e gruppi parlamentari della XVII legislatura tra liquefazione e ristrutturazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 12, 2014.
- CECCANTI S., *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante*, in «*Quaderni costituzionali*», n. 1, 1998.
- CECCANTI S., VASSALLO S. (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- CHELI E., *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, 1981.
- CHELI E., *Spunti per una nuova disciplina in tema di finanza dei partiti*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1985.
- CHIARAMONTE A., EMANUELE V., *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO, *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna, 2014.
- CHIMENTI C., *I partiti politici*, in *Manuale di diritto pubblico – II. L'organizzazione costituzionale*, AMATO G. e BARBERA A. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1997.
- CHIMENTI C., *I regolamenti del 1971*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15: *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, eum, 2008.
- CIANCIO A., *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, 13 giugno 2018.
- CIANCIO A., *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008.
- CIAURRO G. F., *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982.
- CIAURRO G. F., *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV, Vallecchi, Firenze, 1969.
- CIAURRO G.F., *Gli organi della Camera*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure, Camera dei deputati*, Segretariato generale (a cura del), Roma, 1968.
- CIAURRO G.F., *Le riforme del regolamento del Senato nella XIII legislatura*, in *Il Filangieri, Quaderno 2007: Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2008.
- CIAURRO G.F., PACELLI M., TANDA A., *Le Camere del Parlamento. Strutture, funzioni, apparati, regolamenti*, Colombo editore, Roma, 1986.
- CIAURRO G.F., *Verso una nuova codificazione dei regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2009.

- CIAURRO L., *Art. 67*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), Utet Giuridica, Roma, 2006.
- CIAURRO L., *I gruppi nella programmazione dei lavori e nel procedimento legislativo*, in *Studi pisani sul Parlamento*, ROSSI E. (a cura di), Edizioni Plus – Pisa University Press, Pisa, 2007.
- CIAURRO L., *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, 14 settembre 2020.
- CLEMENTI F., CUOCOLO L., ROSA F., G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II edizione, Vol. I e II, Il Mulino, Bologna, 2021.
- CLEMENTI F., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.
- COCCO F., *La costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 1977.
- CODUTI D., *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli (Nota a Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020.
- COLARULLO E., *Rappresentanza politica e gruppi delle Assemblee elettive*, Atti del Convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999.
- CONTI G., *Il Parlamento e i partiti*, in *Il centenario del Parlamento, 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948*, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 1948.
- COTTA M., *Gruppi parlamentari tra democrazia concertata e maggioritaria*, in «Biblioteca della libertà», n. 104, 1989.
- COZZOLI V., *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura tra evoluzione del sistema politico-istituzionale e riforme regolamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati / Camera dei deputati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma 2001.
- COZZOLI V., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale: le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, in *Quaderno n. 25 del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della LUISS*, Giuffrè, Milano, 2002.
- COZZOLI V., *Parliamentary Groups in the Evolving Italian Political System*, *Duquesne law review*, n. 1, 2014.
- CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Vallecchi, Firenze, 1969.
- CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, vol. I, Cedam, Padova, 1957.
- CRISAFULLI V., *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione*, in «Amministrazione civile», n. 2, 1958.
- CRISAFULLI V., *Partiti, parlamento, governo, in Stato, popolo e governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985.
- CURRERI S., *Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi e Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna*, in *LaCostituzione.info*, 10 aprile 2018.
- CURRERI S., *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranza e realtà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008.
- CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze 2004.
- CURRERI S., FUSARO C., *Voto palese, voto segreto e form*

*a di governo in trasformazione*, in Il Filangeri, Quaderno 2007: *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2008.

CURRERI S., *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020.

CURRERI S., *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangeri Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017.

CURRERI S., *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *federalismi.it*, n. 6, 2017.

CURRERI S., *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2006.

CURRERI S., *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 1999.

CURRERI S., *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006.

CURRERI S., *Il gruppo politico etero-costituito ed etero-sciolto (le oscure vicende di “Cambiamo! 10 Volte Meglio”)*, in *LaCostituzione.info*, 11 Gennaio 2020.

CURRERI S., *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano. Volume II*, Giappichelli editore, Torino, 2004.

CURRERI S., *Il tentato “putsch” della Casellati*, in *laCostituzione.info*, 1° febbraio 2022.

CURRERI S., *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1/2022.

CURRERI S., *Le riforme regolamentari possibili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008.

CURRERI S., *Liste-matrioska e gruppi parlamentari*, *lacostituzione.info*, 2018.

CURRERI S., *Modifiche al regolamento parlamentare in periodo di prorogatio: occorre l'unanimità dei gruppi?*, in *LaCostituzione.info*, 27 Luglio 2022.

CURRERI S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, 2005.

CURRERI S., *Rappresentanza e mobilità parlamentare*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, CARLASSARE L. (a cura di), Cedam, Padova, 2001.

CURRERI S., *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.

CURRERI S., *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), F. FLORÀ (con la collaborazione di), *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2009.

CURRERI S., *Si scioglierà il gruppo parlamentare Italia Viva – P.S.I. al Senato*, in *laCostituzione.info*, 20 gennaio 2021.

CURRERI S., *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull'eterno ritorno del “libero mandato parlamentare”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 6, 2014.

D'ALIMONTE R., CHIARAMONTE A. (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, 2007.

D'ANDREA A. (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo: il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Giuffrè, Milano, 1999.

D'ANDREA A., *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano*, in *Forum di «Quaderni costituzionali»*, 5 novembre 2005, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

- DE CARLO L., *L'adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2022.
- DECARO BONELLA C., *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1996.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999.
- DE VERGOTTINI G., *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, AIC, 19 dicembre 2008, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- DI ANDREA C., *Sulle ultime modificazioni del Regolamento della Camera dei Deputati*, in «Rassegna parlamentare», n. 1, 1999.
- DI CESARE R., *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari: il ritorno dei gruppi "autorizzati" e la comparsa dei gruppi "di coalizione"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.1, 2007.
- DI CIOLO V., CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2003.
- DI GIOVINE A., PIZZETTI F., *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 6, 1993.
- DI GIOVINE A., SICARDI S., *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 2, 1998.
- DI MAJO L., RUBECCHI M., voce *Gruppi parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento, Vol. VI*, UTET, Torino, 2015.
- DICKMAN R., *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" Camere?*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022.
- DICKMAN R., *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *Federalismi*, n.20, 2020.
- DICKMAN R., *La sindacabilità degli atti dei gruppi parlamentari in quanto comunità politiche*, in *Federalismi.it*, 10/2021.
- DOGLIANI M., *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008.
- DUCLOS P., *La notion de constitution dans l'œuvre de l'Assemblée constituante de 1789*, Dalloz, Parigi, 1932.
- DUVERGER M., *I partiti politici*, Milano, 1961.
- ELIA L., *A proposito di ridimensionamento del voto segreto*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1984.
- ELIA L., *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti fra partiti e istituzioni*, in *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana: Cadenabbia, 18-19 settembre 1965, atti del Convegno di studio promosso dal Comitato regionale della Democrazia cristiana lombarda*, AA. VV., s.l., 1965.
- ELIA L., *Governo (forme di)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.
- ELSTER J., *Solomonic Judgements: Studies in the Limitations of Rationality*, Cambridge, 1989.
- ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.
- FABBRIZZI F., *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *federalismi.it*, n. 8, 2015.
- FERRAJOLI C., *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 2010.
- FERRI G.D., *Studi sui partiti politici*, Ediz. Dell'Ateneo, Roma, 1950.

- FLORIDIA G. G., SICARDI S., *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nella evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1991.
- FLORIDIA G. G., SORRENTINO F., voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1991.
- FLORIDIA G. G., *L'autonomia dei gruppi parlamentari nell'ambito dell'autonomia delle Camere*, in *Studi pisani sul Parlamento*, ROSSI E. (a cura di), Edizioni Plus - Pisa University Press, Pisa, 2007.
- FOTI L., *Le modifiche nella composizione dei gruppi parlamentari nella XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021.
- GALIZIA M. (a cura di), *Forme di Stato e forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffè, Milano, 2007.
- GAMBINO S., *Partiti politici e forma di governo: finanziamento pubblico e trasformazione del partito politico*, Liguori, Napoli, 1977.
- GARELLA F., *La posizione del parlamentare e il ruolo dei gruppi*, in *Studi pisani sul Parlamento*, ROSSI E. (a cura di), Edizioni Plus - Pisa University Press, Pisa, 2007.
- GATTI C., *I gruppi parlamentari nella Germania occidentale e in Italia: uno studio sull'istituzionalizzazione politica*, Angeli, Milano, 1986.
- GIANFRANCESCO E., *I Partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017.
- GIANFRANCESCO E., CLEMENTI F., *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA (a cura di), *Quaranta modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento*, Astrid, 2007.
- GIANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007.
- GIANFRANCESCO E., LUPO N., (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009
- GIANNITI L. *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press – Pola s.r.l., Roma, 2007.
- GIANNITI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2023.
- GIANNITI L., LUPO N., *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Senato e Camera*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, 14 settembre 2020.
- GIUPPONI T.F., *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 7/2018.
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Laterza, Bari, 1998.
- GORI L., *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. Rossi (a cura di) *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- GRASSO C., *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 13/2018.
- GRIGLIO E., *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, n. 30/2022.
- GRIGLIO E., *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rassegna. parlamentare.*, 2/2015.

- GUERRIERI S., *Le idee costituzionali del PCF e del PCI all'indomani della liberazione*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, FRANCESCHINI C., GUERRIERI S., MONINA G. (a cura di), Fond. Basso, Ist. Gramsci, Ist. Sturzo, Pres. Cons. Ministri – Dip. per l'informazione e l'editoria, Roma, 1997.
- GUSMAI A., *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Cacucci, Bari, 2019.
- GUSMAI A., *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021.
- INGRAO P., *Il Parlamento italiano in trasformazione*, in «Nomos – Le attualità nel diritto», n. 2, 1997.
- IBRIDO R., *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2010.
- JEMOLO A. C., *La natura giuridica del P.N.F.*, in «Rivista di diritto pubblico», 1929.
- LANCHESTER F., *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, CARLASSARE L. (a cura di), Cedam, Padova, 2001.
- LANCHESTER F., *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio: nuovi saggi sulle votazioni*, Bulzoni, Roma, 1990.
- LANCHESTER F., *L'innovazione istituzionale difficile: il dibattito sulla rappresentanza politica agli inizi della XI legislatura*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 1992.
- LANCHESTER F., *La riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, in *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1998.
- LANCHESTER F., *Riforme elettorali e forma di governo: riflessioni sulle innovazioni istituzionali e i pericoli delle «democrazie a basso rendimento»*, in *Riforme elettorali*, LUCIANI M., VOLPI M. (a cura di), Laterza, Roma - Bari, 1995.
- LASORELLA G., *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2023.
- LAURI G., *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019.
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979.
- LAVAGNA C., *La rappresentanza politica nel mondo moderno*, in «Amministrazione civile», n. 10-11, 1958.
- LA FAUCI E., *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *La rivista del gruppo di Pisa*, n. 2/2020.
- LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, rist., Il Mulino, Bologna, 1984.
- LIPPOLIS V., *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in «Rassegna parlamentare», n. 4, 2003.
- LIPPOLIS V., *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, ARSAE, Il Filangeri, Jovene, Napoli, 2007.
- LIPPOLIS V., *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Forum di «Quaderni costituzionali»*, 15 novembre 2008, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)
- LIPPOLIS V., LUPO N. (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangeri Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017.
- LUCIANI M., *Un "taglio" non meditato*, in E. Rossi (a cura di) *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020,
- LUPO N., *I governi tecnici nell'esperienza repubblicana italiana*, in *Ventunesimo Secolo*, n. 36/2015.CAR

- LUPO N., *Un governo 'tecnico-politico'? Sulle costanti nel modello dei governi 'tecnici', alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021.
- LUPO N., *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2009.
- LUPO N., *I regolamenti parlamentari nelle "retrovie" del diritto costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, ROSSI E. (a cura di), Edizioni Plus - Pisa University Press, Pisa, 2007.
- LUPO N., *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.
- LUPO N., *La riforma del (solo) regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2018.
- LUPO N., *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, BASSANINI F., MANZELLA A. (a cura di), Collana "Quaderni di ASTRID", Il Mulino, Bologna, 2008.
- LUPO N., *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in *ASTRID Rassegna* n. 75, 14 luglio 2008, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- LUPO N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020.
- LUPO N., *Editoriale. Una legislatura "a ranghi ridotti", ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, p. 11.
- MAESTRI G., *Componenti del gruppo misto fatte nascere e morire dall'esterno: come ci siamo arrivati?*, in *LaCostituzione.info*, 12 Gennaio 2020.
- MAESTRI G., *Il nuovo gruppo "PSI-Italia viva" al senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, *lacostituzione.info.*, 2019.
- MAESTRI G., *"Lanciamci le componenti!" anche al Senato: riflessioni e dubbi sul parere della Giunta*, in *LaCostituzione.info*, 20 maggio 2021.
- MAESTRI G., *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, 28 marzo 2021.
- MAGI R., *Gli Statuti dei Gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 13/2018.
- MALAISSI B., *La rappresentanza politica*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano. Volume II*, Giuffrè, Torino, 2004.
- MALVICINI M., *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.
- MANETTI M., *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni Costituzionali*, 2020.
- MANETTI M., *Regolamenti parlamentari, voce in Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988.
- MANNINO A., CURRERI S., *Diritto parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2019.
- MANNINO A., *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, CARLASSARE L. (a cura di), Cedam, Padova, 2001.
- MANNINO A., TOSI S., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.
- MANZELLA A. (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 1991.

- MANZELLA A., *Riforme istituzionali e leggi elettorali*, in *Annali dell'Istituto La Malfa*, vol. III, Grafica editrice romana, Roma, 1987.
- MARCELLI F. (a cura di), *Dai competitori elettorali ai gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 paesi*, Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, n. 245, 2008, [www.senato.it](http://www.senato.it).
- MASCIOTTA C., *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020.
- MARSOCCI P., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, MERLINI S. (a cura di), vol. II, Giappichelli, Torino, 2004.
- MARSOCCI P., *Lo Status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*, in *Federalismi*, n. 3/2018.
- MARTINES T., *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957.
- MARTINES T., *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», n. 43-44, 1979.
- MASSARI O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma - Bari, 2004.
- MASSARI O., *Partiti, bipolarismo e democrazia maggioritaria in Italia*, in *Scritti in onore di Umberto Cerroni*, Manni, Lecce, 2004.
- MELPIGNANO M., *A colpi di norme transitorie: lo strano caso dell'integrazione del Consiglio di Presidenza del Senato*, in *LaCostituzione.info*, 11 gennaio 2024.
- MERLINI S. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto europeo*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2004.
- MERLINI S. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2004.
- MIDIRI M., *Le fonti di autorganizzazione parlamentari e governative*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*. Atti del convegno, Napoli, 12 e 13 maggio 2000, V. Coccozza, S. Staiano (a cura di), Torino, 2001.
- MIDIRI M., *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», n. 147-148, 2005.
- MONE D., *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, per Osservatorio Costituzionale, Fasc. 1/2020,
- MORETTI R., *Art. 67*, in *Commentario breve della Costituzione*, CRISAFULLI V. e PALADIN L. (a cura di), Cedam, Padova, 1960.
- MORRONE A., *Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei Deputati?*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 1998.
- MORTATI C., *Art. 67*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da BRANCA G., Zanichelli, Bologna, 1984.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1976.
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.
- MORTATI C., *La rappresentanza di categoria (1949)*, in *Raccolta di scritti*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1972.
- MORTATI C., *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973.
- MORTATI C., *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, vol. II, Cedam, Padova, 1957.

- NEGRI G., CIAURRO G. G., *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1989.
- NEGRI A., *Alcune riflessioni sullo "Stato dei partiti"*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 1964.
- NEGRI G., *Gli statuti dei partiti ed i nuovi orientamenti della vita politica italiana*, in *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Giuffrè, Milano, 1983.
- NEGRI G., *Profilo del Gruppo parlamentare nel secondo Novecento*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Giuffrè, Milano, 1979.
- NOCILLA D., CIAURRO L., *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987.
- NOCILLA D., *Il libero mandato parlamentare*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale AIC*, Firenze 12-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001.
- OSTROGORSKI M. Y., *La democrazia e i partiti politici*, QUAGLIARIELLO G. (a cura di), Rusconi, Milano, 1991. PACE A., *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione bicamerale*, in «Diritto Pubblico», n. 3, Roma, 1997.
- PACE A., *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione bicamerale*, in «Diritto Pubblico», n. 3, Roma, 1997.
- PALADIN L., *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. II, Cedam, Padova, 1972.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, III ed., Cedam, Padova, 1998.
- PAGANO F. F., *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggestion" dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020.
- PALANZA A., *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997-1999*, in *Giornale di storia costituzionale*, n.15, 2008.
- PASQUINO G., *I sistemi elettorali*, in G. Amato - A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, II, *L'organizzazione costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- PASQUINO G., *Istituzioni, partiti, lobbies*, Laterza, Roma - Bari, 1988.
- PASQUINO G., *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., Zanichelli, Bologna, 1992 e Soc. Ed. del Foro Italiano, Roma, 1992.
- PASQUINO G., *Rappresentanza e interessi*, in *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma, 1992.
- PASQUINO G., *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- PEDULLÀ L., *Sull'evoluzione (o involuzione?) dei gruppi misti nel sistema parlamentare italiano*, in «Rassegna parlamentare», n. 3, 2005.
- PERGOLANI M., *Gruppi parlamentari e rappresentanza politica nell'ordinamento italiano*, Tesi di dottorato, consultabile sulla piattaforma online [www.iris.it](http://www.iris.it).
- PERTICI A., *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti*, AIC, 22 luglio 2008, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- PERTICI A., *La riforma dei regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, GIANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), FLORÀ F. (con la collaborazione di), in «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)
- PETTA P., *La natura giuridica degli accordi tra partiti politici*, in «Rivista di diritto del lavoro», n. 1, 1968.
- PETTA P., *Gruppi parlamentari e partiti politici*, in «Rivista italiana per le scienze giuridiche», 1970.

- PICCIONE D., *I gruppi parlamentari alla prova delle (auto)risforme regolamentari*, in *Rivista AIC*, n.2/2015.
- PICCIRILLI G., *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.
- PIGNATARO M., *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2023.
- PINELLI C., *Discipline e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, Cedam, Padova, 1984.
- PINELLI C., *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi.it*, n. 3/2018.
- PIZZORUSSO A., *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto. Pagine di un saggio giuridico*, Pacini Mariotti, Pisa, 1969.
- PIZZORUSSO A., *Le stagioni della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da ID., Zanichelli, Bologna e Soc. Ed. del Foro Italiano, Roma, 1995.
- PLACANICA A., SANDOMENICO A., *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Il contesto italiano*, vol. II, MERLINI S. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2004.
- PODETTA M., *La nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1/2020.
- PODETTA M., *La proposta di riforma regolamentare all’esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3-2017
- POLITANO I. W., *Il rapporto tra il partito politico e il gruppo parlamentare*, in «L’Amministrazione italiana», n. 10, 1988.
- PUPO V., *Riduzione dei parlamentari e modifica dei regolamenti delle Camere*, Napoli, 2021.
- RAVENNA D., *Note e spunti in materia parlamentare*, in «Amministrazione in cammino», 17 giugno 2009, [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).
- RESCIGNO F., *Il diritto di associazione in partiti politici e il finanziamento della politica*, in *I diritti costituzionali*, vol. II, NANIA R. e RIDOLA P. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2001.
- RESCIGNO G. U., *Gruppi parlamentari*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1969.
- RESCIGNO G. U., *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in «Politica del diritto», n. 1, 1984.
- RESCIGNO G. U., *Nuovi e vecchi partiti e l’art. 49 della Costituzione*, in *Lo stato delle istituzioni in Italia. Problemi e prospettive*, AA. VV., Giuffrè, Milano, 1994.
- RESCIGNO P., *L’attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, nota alla sentenza del Tribunale di Roma 29 aprile 1960, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961.
- RESTA D., *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Città di Castello, 1983.
- RIDOLA P., *Partiti politici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982.
- RIDOLA P., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987.
- RIDOLA P., *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1985.
- RIDOLA P., *Art. 49*, in *Commentario breve alla Costituzione*, CRISAFULLI V. e PALADIN L. (a cura di), Cedam, Padova, 1990.
- RIDOLA P., *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, GALIZIA M., GROSSI P. (a cura di), Giuffrè, Milano, 1990.

- RIDOLA P., *Principio costituzionale pluralistico e mutamento della forma-partito*, in *Lo stato delle istituzioni in Italia. Problemi e prospettive*, AA. VV., Giuffrè, Milano, 1994.
- RINALDI E., *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017.
- RINALDI E., *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2 agosto 2019.
- RIVOSECCHI G., *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3 2016.
- RIVOSECCHI G., *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002.
- RIZZONI G., *Un nuovo tentativo di “stabilizzazione dell’opposizione”: lo statuto della coalizione parlamentare dell’Ulivo*, AIC, 7 febbraio 2003, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- RONGA U., *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell’esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *Federalismi.it*, n. 12/2020.
- ROSA F., *Il Parlamento all’ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2008.
- ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- ROSSI E. (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Edizioni Plus – Pisa University Press, Pisa, 2007.
- ROSSI E., GORI L., *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017.
- ROSSI E., *I partiti politici*, Laterza, Roma - Bari, 2007.
- RUBECHI M., *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in *Interna corporis degli organi costituzionali – Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, GIANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), FLORÀ F. (con la collaborazione di), in «Osservatorio delle Fonti», fasc. n. 1/2009, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).
- RUBECHI M., *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016.
- RUSSO A., *Il circuito della rappresentanza: il rapporto partito/gruppo/eletto nell’ordinamento spagnolo* in P. Caretti, L. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di) *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n.2/2019.
- SABBATUCCI G., *Il sistema dei partiti tra governo e opposizione*, in G. ORSINA (a cura di), *Partiti e sistemi di partito in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2011.
- SAITTA A., *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio della XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 29 ottobre 2008.
- SALMONI F., *Crisi della rappresentanza e democrazia: l’antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 14 dicembre 2020.
- SARTORI G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano, 1982.
- SAVIGNANO A., *I gruppi parlamentari*, Morano, Napoli, 1965.
- SAVINI G., *Note minime sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, luglio 2009.
- SCOPELLITI D., *Il curioso caso del senatore non iscritto*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2023.
- SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, Bologna, 1997.

- SCUTO F., *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello statuto del Gruppo parlamentare "Movimento 5 Stelle"*, in *Federalismi.it*, n.13/2018.
- SICARDI S., *Parlamento (organizzazione e funzionamento)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995.
- SICARDI S., *Artt. 67 e 68*, in *Stato della Costituzione*, NEPPI MODONA G. (a cura di), Giuffrè, Milano, 1998.
- SILVESTRI G., *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1980.
- SPADARO A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in «*Studi di politica costituzionale*», n. 67, 1985.
- SPADARO A. (a cura di), *Le trasformazioni costituzionali nell'età della transizione*, Giappichelli, Torino, 2000. STROPPIANA L., *Parlamento. Le più recenti modifiche dei regolamenti parlamentari: una prima rassegna*, in «*Quaderni costituzionali*», n. 2, 1999.
- STEGHER G.S., *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Giappichelli, Torino, 2022.
- STROPPIANA L., *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in «*Quaderni costituzionali*», n. 1, 2000.
- SULPIZI G., *"Eppur si muove": timide riforme del Regolamento della Camera dei deputati*, in *Nomos-le attualità nel diritto*, n. 3/2022.
- TARLI BARBIERI G., *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in MALVICINI M. (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *Federalismi*, n. spec. 3, 2019.
- TESAURO A., *I gruppi parlamentari*, in «*Rassegna di Diritto Pubblico*», n. 2, 1967.
- TESAURO A., *Il Parlamento, i partiti e i gruppi parlamentari secondo la Costituzione italiana e alla luce dell'esperienza parlamentare*, in *Studi di C. E. Ferri*, Giuffrè, Milano, 1973.
- TRAVERSA S., CASU A. (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, ISLE, Milano, 1998.
- TRAVERSO E., *Partito politico e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Giuffrè, Milano, 1983.
- TRIEPEL H., *Die Staatsverfassung und diepolitischen Parteien*, Preußische Druckerei, Berlin, 1928.
- TRIPODINA P., *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020.
- TUCCIARELLI C., *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1/2022.
- UNGARI P., *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Carucci, Roma, 1971.
- VERZICHELLI L., *I gruppi parlamentari dalla XIII alla XIV legislatura. Verso la stabilità maggioritaria?*, in «*Politica in Italia*», 2002.
- VERZICHELLI L., *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, n.2, 1996.
- VIVALDI E., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, ROSSI E. (a cura di), Edizioni Plus – Pisa University Press, Pisa, 2007.
- VIOLANTE L., *Premessa*, in *Modificazioni del Regolamento della Camera dei Deputati approvate dall'Assemblea nel 1997, XIII leg.*, Camera dei Deputati (a cura della), Roma, 1998.
- VIOLANTE L. (a cura di), *Il Parlamento*, in *Annali della Storia d'Italia*, vol. LXVII, Einaudi, Torino, 2001.

- VIRGA P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948.
- VOLPI M. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Giuffrè, Torino, 2017.
- ZAGREBELSKY G., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo stato delle istituzioni italiane*, AA. VV., Giuffrè, Milano, 1994. 197
- ZAMPETTI P. L., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1973.
- ZANFARINO G., *Il ruolo dei tecnici nell'evoluzione della forma di governo italiana*, in *Nomos-le attualità nel diritto*, n. 1/2022.
- ZANGARA V., *Le prerogative costituzionali*, Milano, 1970.
- ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.
- ZANON N., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.
- ZANON N., *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in *Storia d'Italia – Annali 17. Il Parlamento*, VIOLANTE L. (a cura di), PIAZZA F. (con la collaborazione di), Einaudi, Torino, 2001.
- ZANON N., *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2014.
- ZANON N., *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995.