



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI  
STUDI E LE RICERCHE  
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2023

«I Regolamenti parlamentari dopo la  
riforma di riduzione del numero dei  
Parlamentari»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi

*Giugno 2023*

# Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-IV
Capitolo I	1-68
Capitolo II	71-112
Capitolo III	115-194
Capitolo IV	197-304
Capitolo V	307-367

# LA DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI NEL NUOVO REGOLAMENTO DEL SENATO

di *Andrea Silveri*

SOMMARIO: 1. Le linee di riforma dei gruppi parlamentari dopo la riduzione del numero degli eletti - 2. La formazione dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto tra requisito “numerico” e requisito “politico” - 3. Lo *status* del senatore “non iscritto” - 4. Le necessarie (ma non sufficienti) norme “anti-transfughismo” - 5. Alcune osservazioni di sintesi

## *1. Le linee di riforma dei gruppi parlamentari dopo la riduzione del numero degli eletti*

La riduzione del numero dei parlamentari all’esito del referendum costituzionale del 2020 ha fatto sì che si riaprisse la discussione circa l’opportunità di riformare i regolamenti parlamentari. Occorre chiarire, a tal proposito, che le differenze nell’*iter* di riforma dei regolamenti delle Camere hanno coinvolto sia i tempi, sia il grado di innovatività delle misure adottate<sup>66</sup>. Si può notare, in questo senso, che l’esito positivo della revisione del Regolamento del Senato deriva essenzialmente da un’azione tempestiva, ma soprattutto dal fatto che il precedente “cantiere di riforma” è piuttosto recente<sup>67</sup>. Ciò ha fatto sì che fosse più facile intervenire su questioni particolarmente delicate, che, come si avrà modo di chiarire più avanti, non erano state del tutto esaurite.

Ad ogni modo, prima di approfondire il contenuto delle novelle regolamentari in materia di formazione dei gruppi e delle componenti politiche, di senatori non iscritti a un gruppo e di “anti-transfughismo”, è indispensabile un richiamo al metodo seguito dal legislatore costituzionale nella riduzione del numero dei parlamentari. Non bisogna dimenticare, infatti, che per i più recenti progetti di riforma della Costituzione si è scelto di operare interventi mirati, che potessero garantire, in un eventuale quesito referendario, l’espressione di un voto il più possibile consapevole e scevro da logiche esageratamente compromissorie. Da questo punto di vista, però, è innegabile che anche da modifiche costituzionali circoscritte - come la riduzione del numero dei parlamentari - possono derivare ampie ricadute sul sistema istituzionale nel suo complesso<sup>68</sup>.

A tal proposito, la portata del processo di riforma dei regolamenti parlamentari è stata ben più ampia di quanto si immaginasse inizialmente<sup>69</sup>, soprattutto per ciò che concerne il Regolamento del Senato, nel quale già con la precedente riforma si era tentato di porre rimedio a fenomeni deleteri per la vita dell’istituzione. Si è scelto, in sostanza, di non operare

---

<sup>66</sup> G. VALENTI, *Riduzione del numero dei parlamentari, disciplina dei gruppi e prospettive di riforme regolamentari. L’esperienza italiana a confronto con: Francia, Spagna e Regno Unito*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023, p. 171 ss. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 2, 2022.

<sup>69</sup> Si v. 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*, 34, 2022, p. 1 ss.

un mero adeguamento numerico, ma di mettere in atto un'intensa opera riformatrice dei principali istituti di diritto parlamentare.

In particolare, tra le direttrici di riforma del nuovo Regolamento del Senato non si poteva non dedicare grande attenzione ai gruppi parlamentari, la cui disciplina ha assunto un carattere più "politico" che in precedenza, dato che la riforma del 2022 ha fatto dello strumento regolamentare il principale metodo di contrasto alla frammentarietà del quadro partitico e alla mobilità tra gruppi parlamentari<sup>70</sup>.

Un altro elemento da non trascurare nell'inquadramento della riforma è il rapporto non equilibrato fra partiti e gruppi parlamentari, sfavorevole a questi ultimi, nelle decisioni riguardanti l'indirizzo politico e la formazione della classe politica in Parlamento, che ha comportato una lesione dell'autonomia dei gruppi parlamentari e una perdita di prestigio dell'istituzione<sup>71</sup>.

Ai fini del presente contributo, data la particolare poliedricità della disciplina dei gruppi parlamentari, è utile richiamare la sintesi dei diversi aspetti di interesse della materia proposta da Roberto Bin:

vi è un profilo attinente alla disciplina dei gruppi in quanto organi delle Camere, indispensabili al loro funzionamento come organi decisionali; vi è poi una disciplina "funzionale" del gruppo, che ne segna la rilevanza sia interna ai lavori delle Camere sia ad essa esterna, in quanto collegata alla vita dei partiti politici ed al sistema elettorale in senso ampio; infine vi è l'aspetto dei rapporti tra il gruppo ed i suoi appartenenti<sup>72</sup>.

Fatte queste premesse, nei paragrafi che seguono saranno esaminate le riforme in materia di formazione dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto, lo *status* del senatore "non iscritto" a un gruppo parlamentare, il c.d. «senatore "apolide"»<sup>73</sup>, e le disposizioni volte a ridurre la mobilità tra i gruppi, sia rispetto al dato testuale, sia in riferimento alle criticità che potrebbero derivare dall'applicazione delle nuove disposizioni.

## *2. La formazione dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto tra requisito "numerico" e requisito "politico"*

Preliminarmente, è bene ricordare che «i gruppi sono configurati non come entità già esistenti, alle quali i senatori chiedono di essere assegnati; ma come nuclei che sorgono *ex novo* ad ogni legislatura per volontà dei senatori che, in base alle loro affinità politiche, si costituiscono in gruppi parlamentari»<sup>74</sup>.

---

<sup>70</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*, 30, 2022, p. 53 ss.

<sup>71</sup> S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Vol. II, Giappichelli, Torino, 2004, p. 3 ss.

<sup>72</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, disponibile in <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/gruppi.htm>.

<sup>73</sup> Così è definito il senatore non iscritto a un Gruppo in 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, cit.

<sup>74</sup> V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013.

Il Regolamento del Senato prevede che, entro tre giorni dalla prima seduta, ogni senatore comunichi alla Presidenza a quale gruppo intende iscriversi (art. 14, c. 2); lo stesso termine si applica ai senatori che entrano a far parte del *plenum* in corso di legislatura (art. 14, c. 3).

I senatori che non dichiarano di volersi iscrivere ad un gruppo parlamentare entrano a far parte del Gruppo misto (art. 14, c. 4). Occorre chiarire, a tal proposito, che dall'interpretazione formale della disposizione in oggetto, lo *status* di non iscritto risulterebbe irreversibile, allo scopo di evitare che il Gruppo misto si trasformi in un "limbo parlamentare" affinché i cambiamenti di gruppo avvengano sulla sola base dell'affinità politica<sup>75</sup>. Questo elemento, in effetti, è stato uno dei più critici rispetto alla funzionalità del Gruppo misto, divenuto, nel susseguirsi delle legislature, «vera e propria "stanza di compensazione"» e, persino, «calderone connotato da un'intrinseca disomogeneità politica»<sup>76</sup>, a cui la disciplina delle componenti politiche non ha posto rimedio nella misura auspicabile.

In linea generale, la soglia numerica per costituire un gruppo autonomo al Senato è pari a sei, con l'ulteriore vincolo che ciascun gruppo deve rappresentare una formazione politica che abbia presentato alle ultime elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di almeno un senatore (art. 14, c. 4). Questa disposizione ha ridotto il *quorum* per la costituzione di un gruppo autonomo, abbassando di quattro unità il numero minimo dei componenti; si noti, inoltre, che attualmente la soglia minima per la formazione dei gruppi è pari al 3% del numero dei senatori eletti.

Nel nuovo Regolamento del Senato, quindi, è ancora presente il criterio numerico, che tuttavia non rappresenta l'unico presupposto per la formazione dei gruppi. Al requisito numerico, infatti, si accompagna il criterio della «comune identità politica», utile ad «incentivare la riunificazione politica all'interno della maggioranza e dell'opposizione»<sup>77</sup>.

Per i soggetti politici originati dall'aggregazione di più movimenti o partiti, la nuova disciplina dei gruppi prevede che non possa essere costituito più di un gruppo o di una componente politica nell'ambito del Gruppo misto (art. 14, c. 4), a dimostrazione della volontà di ridurre la frammentazione politica a partire dalla composizione dei gruppi parlamentari.

Già dalle novelle regolamentari sopracitate, quindi, emerge un'ulteriore linea direttrice della riforma, volta a rafforzare la corrispondenza tra partiti politici e gruppi parlamentari<sup>78</sup>, cercando di porre rimedio alla "cedevolezza" del requisito numerico per la formazione dei gruppi, spesso oggetto di deroghe da parte della Presidenza<sup>79</sup>.

Il Regolamento del Senato ammette altresì la formazione di gruppi parlamentari che siano proiezione di soggetti politici che, in corso di legislatura, abbiano presentato, con esito positivo, propri candidati alle elezioni politiche o del Parlamento europeo; in tal caso, è necessario che il gruppo sia costituito da almeno nove componenti e che esso assuma la medesima denominazione del soggetto politico che aveva partecipato alla competizione

---

<sup>75</sup> M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del Regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 1/2023, p. 75 ss.

<sup>76</sup> A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, 2008, p. 255.

<sup>77</sup> S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2004, p. 3 ss.

<sup>78</sup> G. VALENTI, *Riduzione del numero dei parlamentari, disciplina dei gruppi e prospettive di riforme regolamentari. L'esperienza italiana a confronto con: Francia, Spagna e Regno Unito*, cit.

<sup>79</sup> S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, cit.

elettorale (art. 14, c. 5). Nel caso in cui al Senato si costituisca un gruppo con tali caratteristiche, è il Consiglio di presidenza, esteso ad un rappresentante del gruppo in questione, a decidere sul contributo annuale destinato all'attività parlamentare e politica, alle funzioni di studio, all'editoria e alla comunicazione, alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture di gruppo, nonché alle spese per il personale (*idem*).

I senatori appartenenti al Gruppo misto possono richiedere alla Presidenza di costituire componenti politiche, a condizione che gli aderenti rappresentino un partito o movimento politico - anche derivante dall'aggregazione di soggetti politici diversi - che abbia conseguito l'elezione di almeno un senatore con il medesimo contrassegno nella più recente competizione elettorale.

È altresì consentita la costituzione di componenti politiche in seno al Gruppo misto per coloro che rappresentino un contrassegno che nella legislatura in corso abbia eletto propri candidati alle elezioni politiche, regionali o del Parlamento europeo (art. 14, c. 6).

Quest'ultima fattispecie, così come quella rientrante nell'art. 14, c. 5, impone ai senatori intenzionati a costituire un gruppo parlamentare o una componente politica in seno al Gruppo di trasmettere al Presidente del Senato una dichiarazione di riconoscimento da parte del soggetto politico che intendono rappresentare (art. 14, c. 7).

In generale, quando le norme regolamentari assegnano vantaggi procedurali - e non solo - a componenti politiche di una certa consistenza numerica, è più probabile che si crei un "collegamento" in sede parlamentare di componenti politiche distinte, ma affini<sup>80</sup>. Allo stesso tempo, il rischio di disposizioni che rendano più agevole e, soprattutto, più efficace lo svolgimento delle funzioni parlamentari, con maggiori risorse e facilitazioni, è che si costituiscano componenti la cui affinità non è reale, bensì meramente strumentale all'ottenimento dei vantaggi prospettati in caso di confluenza nel medesimo gruppo. A tal proposito, con riferimento al presupposto delle "affinità politiche" presente nel Regolamento del Parlamento europeo, si può notare come questo abbia spesso legittimato la costituzione di gruppi parlamentari disomogenei e, talvolta, persino di facciata<sup>81</sup>, finalizzati ad ottenere il massimo vantaggio concesso dalle norme regolamentari.

Proprio per scongiurare questa ipotesi, il nuovo Regolamento del Senato introduce il vincolo della dichiarazione di riconoscimento da parte del partito o movimento politico di nuova adesione; la *ratio*, ancora una volta, è garantire la c.d. "corrispondenza politica" tra eletti e gruppi parlamentari<sup>82</sup>, riprendendo un recente parere della Giunta del Regolamento che aveva «esteso alle componenti politiche in seno al Gruppo misto il vincolo della corrispondenza politica»<sup>83</sup>. La sussistenza di questo requisito, quindi, è volta a garantire che la costituzione dei gruppi parlamentari non avvenga sulla base di un'interpretazione puramente formalistica del Regolamento<sup>84</sup>.

Sembra abbastanza plausibile, tuttavia, che la dichiarazione di riconoscimento di cui i senatori devono essere titolari, nei modi e nei casi previsti dal Regolamento, si presti ad un

---

<sup>80</sup> V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit.

<sup>81</sup> S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, cit.

<sup>82</sup> E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit.

<sup>83</sup> *Ivi*, p. 59.

<sup>84</sup> S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, cit.

uso strumentale da parte dei vertici politici in Parlamento<sup>85</sup>, che in caso di frizioni con i singoli parlamentari troverebbero nelle norme di riferimento una condizione di evidente vantaggio; questa sproporzione potrebbe potenzialmente culminare nella determinazione dello scioglimento del gruppo<sup>86</sup>, come previsto dall'art. 14, c. 9, del Regolamento.

Questa novella regolamentare sembra connotata da una visione verticistica del rapporto tra partiti e gruppi, che non si rinviene in altre esperienze parlamentari, dove ai gruppi è demandata l'individuazione di un collegamento con un particolare soggetto politico<sup>87</sup>.

Ciò detto, generalmente la formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura può verificarsi sia per ragioni slegate dalle dinamiche del sistema partitico, sia come conseguenza di contrapposizioni non superabili all'interno delle forze politiche<sup>88</sup>. Nella riforma del 2022, sulla scia delle innovazioni introdotte nel 2017, si è scelto di investire sul Regolamento parlamentare come strumento in grado di "orientare" le decisioni politiche, capace di regolare - in maniera più utile per la vita politica e istituzionale - le dinamiche dentro e fuori i gruppi parlamentari.

Con il nuovo Regolamento del Senato, quindi, si vuole ridurre la frequenza di fenomeni come la mobilità parlamentare e la proliferazione di gruppi e componenti politiche, attenuando il «loro immediato riflesso nell'ordinamento parlamentare» mediante l'abrogazione degli incentivi «all'interno delle norme»<sup>89</sup>.

In ogni caso, a ciascun gruppo è destinata una dotazione "base" di risorse finanziarie, non erogata a seconda della numerosità dei componenti; il criterio della numerosità, infatti, costituisce il parametro di attribuzione delle risorse aggiuntive, proporzionali al numero di membri di ciascun gruppo, ai sensi dell'art. 16, c. 1, del Regolamento<sup>90</sup>.

I senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, e i senatori eletti nelle Regioni di cui all'art. 116, c. 1<sup>91</sup>, della Costituzione, il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche, possono costituire un gruppo composto da almeno quattro iscritti (art. 14, c. 8).

Anche in questo caso, quindi, nuovi gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di gruppi già costituiti (art. 15, c. 3).

Se nel corso della legislatura i componenti di un gruppo regolarmente costituito si riducono ad un numero inferiore a quello previsto dal Regolamento, o qualora vengano meno i requisiti di cui al comma 5 o al comma 7, il gruppo è dichiarato sciolto e i senatori che ne

---

<sup>85</sup> G. AGOLINO, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 6/2022, p. 258 ss.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit.

<sup>88</sup> N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

<sup>89</sup> *Ivi*, p. 21.

<sup>90</sup> «Ai gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali, attrezzature e di un unico contributo annuale, a carico del bilancio del Senato, proporzionale alla loro consistenza numerica, per le finalità di cui al comma 2. Nell'ambito di tale contributo a ciascun gruppo spetta comunque una dotazione minima di risorse finanziarie, tali da garantire il corretto funzionamento dei gruppi medesimi, stabilita dal Consiglio di Presidenza tenuto conto delle esigenze di base comuni ai gruppi.»

<sup>91</sup> «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.»

facevano parte vengono iscritti al Gruppo misto, a meno che entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri gruppi (art. 14. c. 9).

### 3. *Lo status del senatore “non iscritto”*

La riforma del Regolamento del Senato ha potenzialmente esteso la figura del “non iscritto” a tutti i senatori, a prescindere dal tipo di legittimazione<sup>92</sup>, poiché il senatore che dovesse essere in conflitto con il proprio gruppo parlamentare potrebbe trovarsi «di riflesso»<sup>93</sup> tra i non iscritti. La disposizione in esame è connotata da un significato politico molto forte, essendo volta a ridurre la mobilità parlamentare e a rafforzare la relazione intercorrente tra eletto, partito e gruppo parlamentare.

In generale, comunque, i senatori devono appartenere ad un gruppo parlamentare, salvo nei casi di nomina a senatore a vita e per i Presidenti della Repubblica emeriti, che nell'autonomia della loro legittimazione possono non entrare a far parte di alcun gruppo. Questa disposizione regolamentare rappresenta una delle principali innovazioni del Regolamento del Senato del 2017, dato che la peculiare legittimazione dei senatori di diritto viene posta alla base dell'esercizio del mandato, che quindi non risente dell'evoluzione delle dinamiche politico-parlamentari in Assemblea.

La norma in esame, su cui non si è intervenuti con la riforma del 2022, non prevede l'esclusione della possibilità di aderire ad un gruppo parlamentare per il senatore a vita, bensì rappresenta la sottrazione di quest'ultimo dal generale obbligo di iscrizione ad un gruppo parlamentare, il cui presupposto è l'elezione politica. Ciò vuol dire che il senatore a vita ha la facoltà di mantenere una generale equidistanza dai gruppi parlamentari, in ragione della sua nomina presidenziale, così come l'ex Presidente della Repubblica può continuare a rappresentare, pur in maniera differente, un elemento di tenuta del sistema politico.

In ogni caso, «i senatori a vita, una volta immessi nell'esercizio delle funzioni, hanno gli stessi poteri, gli stessi diritti e gli stessi doveri dei senatori elettivi»<sup>94</sup>.

Comunque, i senatori di diritto e a vita hanno finora optato per scelte piuttosto variegata rispetto alla propria collocazione al Senato della Repubblica<sup>95</sup>, a seconda di personali

---

<sup>92</sup> M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del Regolamento del 2017 e del 2022*, p. 92.

<sup>93</sup> Così si è espresso il Presidente del Senato (XVIII legislatura) Alberti Casellati nella Seduta della Giunta per il Regolamento del 15 febbraio 2022, manifestando le proprie perplessità circa la disciplina, allora in discussione, dei senatori non iscritti, giudicata «non del tutto coerente sotto il profilo tecnico-giuridico» (<https://www.senato.it/Web/18lavoriNewV.nsf/All/8ED61775B0895CABC12587F10053C92B?OpenDocument>).

<sup>94</sup> V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 102.

<sup>95</sup> I senatori a vita, di diritto e di nomina presidenziale nella XIX Legislatura sono sei, di cui tre parte del Gruppo Misto (Segre, Monti, Piano) e i restanti tre (Napolitano, Cattaneo, Rubbia) del Gruppo “Per le Autonomie (SVP - PATT, Campobase, Sud Chiama Nord)”, di cui sono parte anche i senatori Durnwalder, Musolino, Patton e Spagnoli, Unterberger. Nella XVIII Legislatura l'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha aderito al gruppo parlamentare “Per le Autonomie (SVP - PATT, UV)”, di cui era parte anche la Senatrice a vita di nomina presidenziale Elena Cattaneo. I senatori a vita Segre e Monti hanno aderito al Gruppo Misto, mentre i senatori Piano e Rubbia non hanno aderito ad alcun gruppo parlamentare. Nella XVII Legislatura l'ex Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi aveva aderito dapprima al Gruppo Misto, per poi aderire al Gruppo “Per le Autonomie (SVP - UV - PATT - UPT) - PSI - MAIE” il 18 marzo 2015, di cui erano parte anche l'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e il senatore a vita Colombo. Il senatore a vita Abbado aveva aderito al Gruppo misto, di cui sono stati parte anche i senatori a vita Andreotti, Cattaneo, Piano e Rubbia, prima di aderire al Gruppo “(SVP - UV - PATT - UPT) - PSI - MAIE”. Il senatore a vita Monti aveva aderito dapprima al Gruppo “Scelta Civica per l'Italia” e poi al Gruppo “Scelta



valutazioni di opportunità e della sensibilità di ciascuno, non essendo limitati, in questo senso, da alcun tipo di disposizione regolamentare.

L'art. 14, c. 1, del Regolamento del Senato è stato ampliato, invece, con riferimento alla novella regolamentare per cui sono considerati non iscritti ad alcun gruppo parlamentare i senatori che si dimettono dal gruppo di appartenenza, incluso 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. Questa linea di tendenza, che coinvolge l'intera riforma del Regolamento del Senato, è un evidente tentativo di ridurre le degenerazioni del sistema politico e istituzionale attraverso una riduzione dell'utilità del singolo parlamentare circa la scelta di cambiare gruppo.

Ampliamente condivisibile l'osservazione per cui sarebbe stato utile prevedere, a inizio legislatura, l'obbligo di aderire al gruppo corrispondente alla formazione politica con cui il senatore è stato eletto<sup>96</sup>. È evidente, infatti, che una simile disposizione avrebbe rappresentato l'espansione massima possibile del principio di corrispondenza tra formazione politica e gruppo parlamentare; così, quest'ultimo avrebbe pienamente rappresentato la proiezione del partito politico in Parlamento.

Nel nuovo Regolamento del Senato, comunque, mancano disposizioni finalizzate a garantire la disponibilità di locali e attrezzature, e soprattutto del contributo annuale, come pure di una dotazione minima di risorse finanziarie ai senatori non iscritti (art. 16, c. 1), contrariamente a quanto previsto per i gruppi parlamentari; è evidente, ancora una volta, l'approccio "sanzionatorio" dello *status* del senatore non iscritto, in contrapposizione con quanto avviene al Parlamento europeo<sup>97</sup>. Sul punto, comunque, è bene chiarire che «le uniche sanzioni praticabili per arginare il fenomeno della mobilità parlamentare sarebbero di natura politica, come la mancata ricandidatura o la non rielezione del parlamentare transfuga, e sempre che tali evenienze dipendano dalla decisione dell'eletto di abbandonare il gruppo originario»<sup>98</sup>.

Ad ogni modo, entro il termine di tre giorni è consentita 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, c. 1).

Ai senatori non iscritti ad alcun gruppo sono garantiti proporzionati tempi di intervento stabiliti dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, ai sensi dell'art. 55, c. 5, del Regolamento del Senato<sup>99</sup>.

---

Civica con Monti per l'Italia", cui aveva personalmente dato vita, per poi passare al Gruppo Misto dal 26 febbraio 2015 fino al termine della Legislatura. Liliana Segre, essendo stata nominata senatore a vita dal Presidente della Repubblica successivamente allo scioglimento delle Camere, non aveva aderito ad alcun gruppo.

<sup>96</sup> M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del Regolamento del 2017 e del 2022*, cit.

<sup>97</sup> G. AGOLINO, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, cit.

<sup>98</sup> A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 263.

<sup>99</sup> «Per la organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari determina di norma il tempo complessivo da riservare a ciascun gruppo e ai senatori non iscritti ad alcun gruppo, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione. La Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari può fissare il termine decorso il quale i disegni di legge iscritti nel calendario sono posti in votazione, nel testo presentato o trasmesso al Senato ovvero approvato dalla

Ciò detto, il Regolamento non prevede la possibilità per il senatore non iscritto di disporre delle interrogazioni a risposta immediata e delle interpellanze; il senatore “apolide”, inoltre, non può prendere parte alle Commissioni d’inchiesta; gli è sottratta la possibilità di proporre risoluzioni in Commissione; non può presentare richiesta di votazione per parti separate o proposta di non passare all’esame degli articoli del provvedimento in esame; gli è altresì preclusa la possibilità di intervenire sulla programmazione dei lavori<sup>100</sup>. Al senatore non iscritto, quindi, è sottratta la possibilità di partecipare ad alcuni organi collegiali, nonché l’esercizio di prerogative procedurali non indifferenti<sup>101</sup>.

Sulle facoltà del senatore non iscritto, però, è evidente che saranno la prassi e la giurisprudenza parlamentare a delimitare i confini della nuova riforma regolamentare<sup>102</sup>; del resto, bisogna sempre tenere a mente che «nel diritto parlamentare la prassi ha una forza persuasiva di gran lunga superiore a quella rivestita negli altri rami del diritto»<sup>103</sup>.

In ogni caso, le novelle regolamentari del 2022 sui non iscritti non sembrerebbero in contrasto con il divieto di mandato imperativo, poiché in capo al senatore non iscritto a un gruppo rimangono molte delle prerogative classiche del parlamentare<sup>104</sup>. Da questo punto di vista, la riforma appare adeguata rispetto all’esigenza di avere maggiore uniformità tra le formazioni politiche che hanno conseguito l’elezione di candidati al Senato della Repubblica e la composizione del *plenum*; si tratta, infatti, di una previsione non eccedente rispetto all’obiettivo, nel senso che «la circostanza di essere collocati tra i “non iscritti” si traduce come un’opzione esclusivamente residuale, e non imposta in primo momento»<sup>105</sup>.

Sulla base di quanto detto, la necessità di garantire agli eletti l’esercizio del libero mandato parlamentare anche da non iscritti non impedirebbe di offrire condizioni di lavoro più favorevoli ai senatori iscritti a gruppi parlamentari<sup>106</sup>. La concessione di «privilegi organizzativi»<sup>107</sup> ai senatori organici ai gruppi, dunque, sembrerebbe conforme all’art. 67 Cost.

#### 4. Le necessarie (ma non sufficienti) norme “anti-transfughismo”

---

Commissione. Ove il provvedimento sia discusso in Assemblea ai sensi dell’articolo 44, comma 3, gli emendamenti approvati dalla Commissione sono posti nuovamente in votazione. Il termine fissato dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari è sempre sottoposto ad una successiva deliberazione dell’Assemblea, con votazione a scrutinio nominale simultaneo. La procedura di cui al secondo, al terzo e al quarto periodo non può essere richiesta per i disegni di legge di cui agli articoli 72, ultimo comma, e 79 della Costituzione. La Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari fissa inoltre la data entro cui i disegni di legge, gli atti di indirizzo e gli atti di sindacato ispettivo, sottoscritti da almeno un terzo dei senatori e inseriti nel programma dei lavori ai sensi dell’articolo 53, comma 3, debbono essere posti in votazione o svolti.»

<sup>100</sup> Si v. G. AGOLINO, *Il senatore elettivo “non iscritto” ad alcun gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, cit., per un inquadramento puntuale delle norme regolamentari non oggetto di riforma che non si applicherebbero ai senatori non iscritti.

<sup>101</sup> L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2023.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 50.

<sup>104</sup> Si v. G. AGOLINO, *Il senatore elettivo “non iscritto” ad alcun gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, cit.

<sup>105</sup> *Ivi*, p. 271.

<sup>106</sup> S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, cit.

<sup>107</sup> *Ivi*, p. 15.

Tra le norme anti-transfughismo si può certamente inserire la decadenza automatica dalle cariche del Consiglio di Presidenza, che costituisce, per il singolo senatore, motivo di ulteriore riflessione circa l'opportunità di abbandonare il proprio gruppo, senza però incidere sul libero esercizio del mandato. Con il nuovo Regolamento del Senato, infatti, è stata introdotta la decadenza automatica dagli incarichi nell'ambito del Consiglio di Presidenza per i senatori fuoriusciti dal proprio gruppo parlamentare, ad eccezione del Presidente dell'Assemblea (art. 13, c. 1-bis). È evidente che «la *ratio* di questa forma di sanzione richiama l'impostazione “gruppo-centrica” del Parlamento italiano, per cui il senatore viene eletto per una determinata carica in virtù della sua appartenenza ad un determinato gruppo»<sup>108</sup>.

Il meccanismo sopracitato si applica anche ai componenti della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (art. 19, c. 1); è stata altresì introdotta la decadenza automatica dalla carica di presidente della stessa per il senatore fuoriuscito da un gruppo di opposizione dopo la sua elezione, con il conseguente onere in capo al Presidente del Senato di individuare un successore (*idem*). Si noti, sul punto, che in fase di discussione del testo-base della riforma era stata avanzata l'obiezione per cui, data la peculiare natura di «organo paragiurisdizionale» della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, come anche per gli organi di giurisdizione interna, «tutte le prescritte garanzie costituzionali in tema di autonomia, indipendenza e soprattutto inamovibilità del giudice» sarebbero state compromesse dalla «previsione di forme di decadenza determinate da ragioni politiche»<sup>109</sup>.

Anche il componente della Giunta per il Regolamento che cessa di far parte del gruppo a cui apparteneva al momento della sua nomina decade dall'incarico; in tal caso il Presidente del Senato provvede a sostituirlo (art. 18, c. 1).

Tra le modifiche introdotte vi è anche la decadenza da eventuali cariche nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni per i senatori che cessano di far parte del gruppo a cui appartenevano al momento dell'elezione (art. 27, c. 3-*bis*), che si applica con riferimento a tutti gli organi collegiali del Senato, tranne quelli presieduti dal Presidente del Senato (art. 27, c. 3-*ter*). Quest'ultima disposizione, in particolare, è stata introdotta «al fine di scongiurare un'interpretazione distortiva»<sup>110</sup> che potesse fondare l'ipotesi di decadenza del Presidente del Senato dalla propria carica nell'ambito degli organi collegiali presieduti.

L'art. 7 delle Disposizioni finali, poi, stabilisce, al fine di disincentivare i trasferimenti ad altro gruppo parlamentare e sulla base della specificità dei gruppi costituiti ai sensi dell'art. 14 del Regolamento, che il Consiglio di Presidenza determini la riduzione del 50 per cento del contributo proporzionale nei confronti del gruppo del quale il senatore cessa di far parte, attribuendo il 30 per cento del contributo proporzionale iniziale al gruppo di destinazione, e che i risparmi di spesa siano destinati al bilancio del Senato.

Anche nel caso in cui il senatore non si iscriva ad un gruppo parlamentare, i risparmi di spesa sono destinati al bilancio del Senato<sup>111</sup>.

<sup>108</sup> M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del Regolamento del 2017 e del 2022*, cit., p. 91.

<sup>109</sup> Così si è espresso il Presidente del Senato (XVIII legislatura) Alberti Casellati nella Seduta della Giunta per il Regolamento del 15 febbraio 2022 (<https://www.senato.it/Web/18lavoriNewV.nsf/All/8ED61775B0895CABC12587F10053C92B?OpenDocument>).

<sup>110</sup> Dichiarazione del relatore Roberto Calderoli nella Seduta della Giunta per il Regolamento del 13 luglio 2022 (<https://www.senato.it/Web/18LavoriNewV.nsf/All/89BC31515A65B0DAC125888C0040C6D2?OpenDocument>).

<sup>111</sup> Disposizioni approvate dal Senato il 27 luglio 2022 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale 5 agosto 2022, n. 182.

La norma in esame rappresenta il tentativo di contenere la fuoriuscita di senatori dai gruppi parlamentari, non agendo soltanto sul singolo ma anche sui gruppi; ciò è particolarmente importante, dato che questo particolare fenomeno, quando slegato a interessi “extrapolitici”, è spesso frutto di interlocuzioni con terzi. L’abbandono della propria collocazione originaria in Parlamento, infatti, deriva talvolta da convinzioni maturate nell’ambito di un dialogo più o meno “aperto” con parlamentari di altri gruppi.

I gruppi parlamentari, alla luce della novella richiamata poc’anzi, hanno un interesse diretto alla conservazione della propria classe politica in Parlamento<sup>112</sup>.

Si noti, inoltre, che «le migrazioni dei parlamentari»<sup>113</sup> avvengono con modalità piuttosto comuni, sia nei casi di passaggio tra gruppi nello stesso schieramento politico, sia per i “cambi di casacca” dall’opposizione alla maggioranza (e, meno di frequente, dalla maggioranza all’opposizione). Proprio sulla base di questo dato, sarebbe stato possibile aprire una riflessione di sistema, cercando di porre rimedio alle degenerazioni descritte e, allo stesso tempo, garantendo la tutela del parlamentare dissenziente, nel pieno rispetto dell’art. 67. Cost.

Il fenomeno della mobilità tra gruppi parlamentari, poi, è particolarmente complesso, in quanto porta con sé numerosi elementi, che in alcuni casi hanno profili non giuridici piuttosto variegati, come la vocazione individualistica degli eletti, l’influenza della comunicazione *social*, la perdita di punti di riferimento politici nel gruppo parlamentare e nel partito<sup>114</sup>.

In conclusione, sembra possibile affermare che la sola riforma dei regolamenti parlamentari, per quanto necessaria, non inciderà in maniera sufficiente sul rapporto tra eletto, partito politico e gruppo parlamentare, che risente direttamente degli effetti del sistema elettorale<sup>115</sup>, dell’assetto istituzionale e della forma di Governo<sup>116</sup>. Volendo intervenire sull’«anomalia o meglio le anomalie del Gruppo misto», per riportarlo «ad un funzionamento di carattere fisiologico e residuale»<sup>117</sup>, e per ridurre la mobilità parlamentare, sarebbe servita una visione d’insieme di cui la classe politica non sembra essere portatrice.

##### 5. Alcune osservazioni di sintesi

Come si ha avuto modo di vedere, la riforma regolamentare del 2022 ha seguito un percorso del tutto slegato da riflessioni più ampie, in mancanza delle quali è difficile immaginare benefici apprezzabili sull’organizzazione dell’attività parlamentare, in cui la dialettica tra i gruppi dovrebbe restituire «una partita a più voci, in cui intervengono il governo, la maggioranza, l’opposizione, i gruppi, le componenti politiche ed i singoli parlamentari al fine dell’arricchimento complessivo del dibattito»<sup>118</sup>.

---

<sup>112</sup> M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del Regolamento del 2017 e del 2022*, cit.

<sup>113</sup> A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 255.

<sup>114</sup> B. MALAISI, *La rappresentanza politica*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Vol. II, Giappichelli, Torino, 2004, p. 119 ss.

<sup>115</sup> Per una ricostruzione delle implicazioni tra sistema elettorale e mobilità parlamentare si v. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit.

<sup>116</sup> P. RIDOLA, *Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 2964 ss.

<sup>117</sup> E. CANITANO, *L’anomalia del Gruppo misto*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Vol. II, Giappichelli, Torino, 2004, p. 181 ss.

<sup>118</sup> S. CURRERI, *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*, cit., p. 273.

Particolarmente evidente, rispetto al progetto di riforma, la “rigidità” della disciplina dei gruppi, che avrebbe dovuto essere compensata da disposizioni volte a frenare fenomeni come il “prestito di parlamentari”<sup>119</sup>, a cui talvolta si è fatto ricorso per ovviare alla mancanza dei requisiti necessari alla formazione di un gruppo, in modo da non dover rinunciare ai vantaggi concessi dal Regolamento<sup>120</sup>.

Alla luce di quanto emerso, quindi, è difficile ritenere che la nuova disciplina dei gruppi parlamentari al Senato, nel suo complesso, possa contribuire a ridurre il peso delle degenerazioni del sistema politico sull’attività parlamentare.

---

<sup>119</sup> Nella XIX legislatura, iniziata da meno di un anno, si è già registrata una dinamica di questo tipo, con la formazione, al Senato, del Gruppo Civici d'Italia - Noi Moderati (UDC - Coraggio Italia - Noi con l'Italia - Italia al Centro) - MAIE, grazie all’adesione di senatori eletti con Fratelli d’Italia. Sul punto si v. G. VALENTI, *Riduzione del numero dei parlamentari, disciplina dei gruppi e prospettive di riforme regolamentari. L’esperienza italiana a confronto con: Francia, Spagna e Regno Unito*, cit. Come puntualizzato da 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. 78 ss., disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), anche nella XVIII legislatura si era verificato un “prestito” di parlamentare dal Gruppo “Partito democratico”, al fine di costituire il Gruppo “Europeisti - MAIE- Centro Democratico”.

<sup>120</sup> L. DE CARLO, *L’adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, cit.