

22 APRILE 2015

# Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme

di Federica Fabrizzi

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Università Telematica Internazionale Uninettuno



# Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme\*

**di Federica Fabrizzi**

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Università Telematica Internazionale Uninettuno

**Sommario:** 1. Sul legame tra gruppi e partiti. – 2. Le modifiche introdotte nei Regolamenti a seguito della legge n. 96 del 2012. – 3. Sul rapporto tra disciplina di partito/appartenenza a gruppo/divieto di mandato imperativo. – 4. Il gruppo misto ed i gruppi autorizzati in deroga. – 5. Maggioranza ed opposizioni. – 6. Postilla sul Senato riformato.

## 1. Sul legame tra gruppi e partiti

1. L'immagine dell'Italia Paese "in transizione" è ormai talmente usata da sembrare quasi abusata; e tuttavia mai come oggi alcuni dati indicano in modo inequivoco che la attuale fase storica è chiaramente connotata nel senso della trasformazione e dei mutamenti istituzionali e costituzionali, non fosse altro perché l'agenda politica vede contemporaneamente la discussione della riforma della Carta del '48, della legge elettorale e (sebbene con un ritorno mediatico assolutamente inferiore se non inesistente) dei Regolamenti parlamentari.

In un quadro così complesso e composito, il ruolo dei partiti politici, le dinamiche che hanno visto l'entrata in crisi delle forme tradizionali di aggregazione partitica, l'affermarsi di nuovi soggetti politici, la sostanziale crisi del bipolarismo, le modalità di affermazione della leadership all'interno dei partiti, sono giustamente indagati come, al contempo, sintomo e causa di una democrazia in mutamento<sup>1</sup>.

Ma al pari – se non addirittura in misura maggiore – dello studio e dell'analisi delle dinamiche che interessano i partiti politici, l'approfondimento dell'andamento della vita istituzionale dei gruppi parlamentari assume per gli studiosi di diritto pubblico una rilevanza del tutto peculiare,

---

\* Il presente contributo riproduce l'intervento tenuto in occasione delle Giornate di studio "I partiti politici e la democrazia in Italia", tenutesi a Bari il 10 e 11 dicembre 2014.

<sup>1</sup> Si vedano, da ultimo, i contributi comparsi sul numero 6-2015 di *federalismi.it*, segnatamente B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, S. FABBRINI, *Perché i leader contano*.



soprattutto se si considerano le tesi sulla dissoluzione dei partiti e sulla loro trasformazione in meri comitati elettorali<sup>2</sup>.

Poiché, infatti, la configurazione ed il ruolo dei gruppi parlamentari rappresentano «il punto cruciale su cui si misura il grado di intersecazione tra Governo e Parlamento, da un lato, tra coalizione e partiti, dall'altro»<sup>3</sup>, il loro studio offre un punto di vista assai qualificato per completare il quadro delle trasformazioni in atto.

Nel descrivere l'evoluzione della forma di governo, dunque, uno degli aspetti qualificanti risiede proprio nel definire con chiarezza in che rapporto si collocano i due soggetti, partito politico e gruppo parlamentare, distinti certamente, ma evidentemente strettamente correlati<sup>4</sup>.

Per definire tale rapporto sono state utilizzate, negli anni, le più svariate locuzioni: si è parlato di “continuità e contiguità”, di gruppi quali “cerniera” tra i partiti e le istituzioni, di gruppi “espressione parlamentare dei partiti politici”, “proiezione” dei partiti in Parlamento; la stessa Corte costituzionale, nella sent. 49/1998, ha definito i gruppi «il riflesso istituzionale del pluralismo politico».

Al di là delle definizioni, resta assolutamente valida la constatazione per cui i gruppi parlamentari rappresentano il raccordo che unisce «ciò che attualmente sta (quasi interamente) fuori dal diritto costituzionale, cioè la disciplina dei partiti politici, con ciò che invece sta interamente dentro di esso, cioè il ruolo e le prerogative del parlamentare, da un lato, e l'organizzazione ed il funzionamento delle Camere dall'altro»<sup>5</sup>.

La loro disciplina – che si colloca in questo crinale così in bilico – sconta una (voluta?) indeterminatezza in termini di normativa di riferimento. È noto, infatti che i riferimenti costituzionali sono assai scarni (e tuttavia esistono!)<sup>6</sup> e si risolvono nella menzione dell'esistenza

---

<sup>2</sup> Ampi spunti di riflessione si trovano a questo proposito negli interventi fatti nel corso dei lavori della Commissione di esperti, nominata dal Presidente del Consiglio Enrico Letta e presieduta dal Ministro Gaetano Quagliariello, *Per una democrazia migliore*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2013.

<sup>3</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 91.

<sup>4</sup> Sulle «ripercussioni che, anche a causa del tendenziale collegamento tra gruppi e partiti, il ruolo acquisito dai primi ha finito per determinare nel concreto funzionamento della forma di governo», si sofferma ampiamente A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno ad una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 103 ss.

<sup>5</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale AIC, Firenze, 12/14.10.2000, Padova, CEDAM, 2001, p. 92.

<sup>6</sup> È significativo che proprio dalla menzione costituzionale la dottrina abbia fatto discendere la possibilità per i gruppi di essere qualificati quali poteri dello Stato con la conseguente legittimazione a sollevare (o resistere in) un conflitto dinnanzi alla Corte; R. BIN, *L'ultima fortezza*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 140 ss. Sia inoltre consentito, sul punto, il rinvio a F. FABRIZZI, *Gli “esclusi” dai conflitti tra poteri dello Stato*, in B. CARAVITA (cur.), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, Jovene, 2012, p. 246 ss.



dei gruppi nell'art. 72 Cost., che disciplina i lavori delle Commissioni permanenti, e nell'art. 82 Cost. sulla costituzione delle Commissioni di inchiesta. Tutto il resto, ossia tutta l'impostazione dei lavori delle Camere basata sui gruppi parlamentari, la necessaria iscrizione di ciascun parlamentare eletto ad un gruppo, la conseguente esistenza del gruppo misto, il ruolo del presidente del gruppo, la gestione delle opinioni dell'iscritto dissenziente e molto altro ancora, tutto ciò trova il suo fondamento normativo nei Regolamenti parlamentari<sup>7</sup> che, disegnano quello che è stato definito un Parlamento "gruppo-centrico"<sup>8</sup>.

Il gruppo parlamentare ha dunque una disciplina, ancorché scarna e riconducibile sostanzialmente ad una fonte peculiare quale sono i Regolamenti parlamentari, che prescinde dalla stessa esistenza del partito politico e che ne fa, inevitabilmente, un qualcosa di "altro" rispetto ad esso<sup>9</sup>.

L'alterità, o "ulteriorità" come pure è stato detto<sup>10</sup>, non nega tuttavia la relazione. Che vi sia un innegabile legame tra i due soggetti è certificato dalla stessa storia dei gruppi parlamentari, dalla loro origine nell'ordinamento prerepubblicano e dalla loro comparsa nella vita istituzionale italiana proprio in concomitanza con l'avvento dei partiti di massa. Sul punto non occorre dilungarsi, giacché la dottrina ha già sottolineato come la dinamica che ha caratterizzato il nostro Paese sia stata sostanzialmente inversa rispetto alla dinamica alla quale si assiste, ad esempio, in Gran Bretagna: oltremontana è dalla proiezione extraparlamentare di un gruppo che si crea il primo nucleo della struttura partito; in Italia, almeno nella fase iniziale, avviene esattamente il contrario ed i gruppi sono l'istituzionalizzazione in sede parlamentare della riforma elettorale proporzionale del 1919<sup>11</sup>. I gruppi parlamentari fanno, così, il loro ingresso alla Camera con la riforma regolamentare del 1920, che recepisce il mutamento avvenuto in ordine alla rappresentanza – non più solo per "gruppi notarili", ma organizzata su partiti di massa – e prende atto di quanto

---

<sup>7</sup> I gruppi parlamentari sono richiamati anche in alcune leggi statali, segnatamente, quelle che esonerano dalla raccolta delle firme per la presentazione di liste elettorali, quella sull'editoria, quella che disciplina i distacchi ed i comandi di personale da pubbliche amministrazioni ai gruppi, quello sull'accesso a tariffe postali agevolate; cfr. S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2008, p. 662.

<sup>8</sup> R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (cur.), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, p. 258. Ricorda come tra i motivi ispiratori della riforma dei Regolamenti parlamentari del 1971 vi fosse la necessità, richiamata dalla stessa relazione che accompagnava il progetto di riforma, di una Camera organizzata "per gruppi e dai gruppi" A. LUCCI, *La costituzione dei gruppi parlamentari: norme e prassi*, in *Il parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2010.

<sup>9</sup> Scrive a questo proposito A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 99: «D'altra parte, il gruppo esprime rispetto al partito una diversità di origine e di poteri che neppure la militanza più severa dei singoli parlamentari che ne fanno parte riesce ad annullare».

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

emerso nella consultazione elettorale dell'anno prima. E dalla Camera i gruppi escono – non a caso – nel 1924, a seguito dell'approvazione di una mozione presentata dal deputato Dino Grandi e motivata con l'inutilità di un'articolazione interna dell'Assemblea per gruppi, non essendoci più partiti se non quello fascista<sup>12</sup>.

La storia istituzionale repubblicana, almeno per quella che impropriamente viene definita prima Repubblica, resta pienamente in linea con questa tendenza ed offre plurime dimostrazioni di come la dinamica fosse orientata nel senso di una certificazione in Parlamento di quanto accadeva al di fuori di esso; il dato quantitativo, in altri termini, coincideva e seguiva quello qualitativo, nel senso che solo i partiti consolidati nel Paese erano in grado di raggiungere il minimo richiesto dai Regolamenti parlamentari per la costituzione dei gruppi<sup>13</sup>. La stessa consuetudine, instauratasi fin dal 1948, di estendere le consultazioni del Presidente della Repubblica in occasione delle crisi di governo ai presidenti dei gruppi parlamentari, testimonia il *continuum* tra gruppi e partiti.

La crisi del sistema a cui si è assistito a partire dal 1993 sembra aver invertito la tendenza: i gruppi nascono in Parlamento prima che nel Paese, ed il Parlamento è la sede in cui si testano soluzioni che poi vengono proposte al Paese. «I gruppi parlamentari rappresentano uno dei luoghi dove maggiormente si evidenziano le trasformazioni degli attori politici rilevanti (partiti, fazioni, leadership) e le modalità di interazione tra di essi»<sup>14</sup>, ma il dato di fondo della corrispondenza gruppi/partiti non cambia.

Se lo si guarda dal punto di vista della storia istituzionale è dunque acclarato e quasi pleonastico ribadire il *quantum* di correlazione tra il soggetto “partito politico” ed il soggetto “gruppo parlamentare”, quale che sia la direzione (da fuori a dentro o da dentro a fuori il Parlamento) che tale legame assume.

A questa chiara e sostanzialmente condivisa ricostruzione sul piano della storia istituzionale non corrisponde tuttavia, come noto, una altrettanto chiara ed univoca ricostruzione della natura giuridica dei gruppi parlamentari, questione «spinosa»<sup>15</sup> tra le più controverse in dottrina. Le interpretazioni sono, sul punto, conosciute<sup>16</sup> e la distinzione tra “privatisti” e “pubblicisti” si

---

<sup>12</sup> Per un'ampia ricostruzione dell'evoluzione della disciplina e della costituzione dei gruppi parlamentari nella storia istituzionale italiana A. APPOLLONI, *Evoluzione normativa e prospettive di riforma dei gruppi parlamentari*, in *Il parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998.

<sup>13</sup> Cfr. M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi. Le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (cur.), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, LUISS Univ. Press, 2009, p. 31-48.

<sup>14</sup> L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 2-1996, p. 391.

<sup>15</sup> Così la definisce A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 98.

<sup>16</sup> Si vedano, tra gli altri, G. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, Morano, 1965; A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, Pacini Mariotti, 1969; L. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei*

colloca su di una linea ai cui estremi si pongono la visione dei gruppi parlamentari quali mere associazioni tra privati, da un lato, e la visione per cui essi sarebbero organi delle Camere, dall'altro<sup>17</sup>. Sintetizzando e semplificando molto, per i primi i gruppi parlamentari sussistono indipendentemente dalle previsioni regolamentari e sono frutto di libertà di associazione, alla stessa stregua dei partiti; per i secondi, invece, i gruppi parlamentari esistono in quanto previsti e riconosciuti dall'ordinamento parlamentare.

In posizione mediana tra queste due visioni estreme, le tesi sulla natura mista, anche detta “duale” o “complessa”, cercano in qualche modo di dare conto delle lampanti difficoltà che si incontrano nel tentare di dare una definizione giuridica ad un soggetto «il cui regime appare ancora troppo “stretto” dalla frammentazione politica, dal rischio dell'individualismo dei comportamenti dei singoli parlamentari, dalla stratificazione nella attribuzione di poteri e prerogative (ai gruppi di maggioranza ed opposizione, ai gruppi “*uti singul?*” e alle componenti del Gruppo Misto), dalla incoerenza della disciplina giuridica»<sup>18</sup>.

---

*gruppi parlamentari*, in AA.VV., *Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1969; G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1970; F. COCCO, *La costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Dem. Dir.*, 1977; D. MARRA, *La riforma del Regolamento della Camera*, in *Quad. cost.*, 1983; D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei Regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Città di Castello, Grafica 2000, 1983; G. NEGRI, L. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989; M. COTTA, *Gruppi parlamentari tra democrazia concertata e maggioritaria*, in *Biblioteca della libertà*, 104, 1989, 103 ss.; I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in *Dir. Soc.*, 1993; T. MARTINES, T. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffré, 2005.

<sup>17</sup> Non è sfuggita alla «dicotomia tra dimensione privatistica e rilievo pubblicistico dei gruppi «la giurisprudenza che, in occasione della definizione del rapporto giuridico tra i gruppi ed i propri dipendenti si è pronunciata sulla natura giuridica dei gruppi «pervenendo, peraltro, a soluzioni non univoche» (A. CIANCIO, *I gruppi*, cit., p. 38). Non ha sciolto i dubbi neppure l'ordinanza della Cassazione Sezioni Unite n. 3335 del 19/02/2004 che ha stabilito che nel quadro costituzionale vigente, vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, in relazione al 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 qualità di soggetti privati, con conseguente esclusione del divieto di interferenza da altri poteri, e in particolare dall'autorità giudiziaria, non essendo configurabile un'estensione dell'ambito dell'autodichia parlamentare – che, costituendo un'eccezione al principio cardine dell'infettibilità della tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni, è insuscettibile di applicazione fuori dei casi previsti – a tutte quelle attività del gruppo parlamentare che, fuoriuscendo dal campo applicativo del diritto parlamentare, non siano immediatamente collegabili con specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari.

<sup>18</sup> V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008.



Naturalmente, dalla qualifica giuridica dei gruppi parlamentari discendono tutta una serie di conseguenze di non poco momento, in primo luogo con riferimento al personale dipendente dei gruppi stessi e alla riconduzione, o meno, della disciplina del rapporto di lavoro al diritto comune. L'indagine circa la natura giuridica dei gruppi è infatti volta essenzialmente a definire il regime dei contratti di lavoro con dipendenti e collaboratori «nonché in genere la responsabilità per le obbligazioni assunte, i rapporti giuridici con i partiti politici e con le istituzioni parlamentari (vale a dire il *loro grado di autonomia o indipendenza dagli uni e dalle altre*), la giurisdizione applicabile (giudice ordinario, giudice amministrativo, autodichia)»<sup>19</sup> (corsivo nostro).

Quello del legame con i partiti politici (e con le Camere all'interno delle quali operano) è, dunque, uno degli elementi su cui si valuta la qualifica giuridica dei gruppi parlamentari; una volta stabilito come si configuri tale legame, e dunque individuata la natura giuridica, la disciplina che ne consegue – o che ne dovrebbe conseguire – è senza dubbio l'aspetto che ha le ricadute maggiori in termini di forma di governo e di assetto istituzionale.

Ciò posto, sotto questo punto di vista il rapporto partiti politici/gruppi parlamentari presenta nel sistema italiano un *quid* di irrisolto che certamente non giova alla causa della chiarezza e della linearità. La cifra distintiva di tale rapporto è, ancora oggi, l'ambiguità di una disciplina che non sa scegliere se andare nella direzione della “istituzionalizzazione” dei partiti politici per il tramite dei gruppi ovvero se lasciare avvolti nella opacità, nella privatezza e nella mancanza di evidenza pubblica, propria dei partiti, anche i gruppi<sup>20</sup>.

La constatazione quasi inevitabile è che vi è una obiettiva difficoltà di tener conto, in ogni tentativo definitorio, della «irriducibile ‘politicità’ del gruppo parlamentare»<sup>21</sup>. E se è vero che «interrogarsi sulla natura giuridica di un ente [...] serve per fini essenzialmente pratici»<sup>22</sup> (mentre «ben diverso è interrogarsi sulle funzioni e sul ruolo concretamente esercitati in ambito parlamentare e politico»<sup>23</sup>), è ancora più vero che «la garanzia costituzionale dell'art. 67 e soprattutto l'essere inserito nell'ordinamento parlamentare [...] conferisce al gruppo una “ulteriorità” rispetto all'ordinamento del partito»<sup>24</sup> che in qualche misura obbliga lo studioso ad interrogarsi ed il legislatore a dare risposte.

---

<sup>19</sup> S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, cit..

<sup>20</sup> Cfr. R. BIN, *Rappresentanza e parlamento*, cit.

<sup>21</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 98.

<sup>22</sup> S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, cit., p. 695.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 98.



## 2. Le modifiche introdotte nei Regolamenti a seguito della legge n. 96 del 2012

In concomitanza con l'approvazione della l. n. 96 del 2012 recante “Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti medesimi”, la Camera dei deputati ha avviato nel luglio 2012 una riflessione sulla eventuale modifica del Regolamento interno, che è stata effettivamente approvata il 25 settembre 2012 e che ha portato alla integrazione degli art. 14 e 15 del Regolamento ed all'introduzione degli art. 15 *ter* e 153 *quater*<sup>25</sup>. Le novità che sono state introdotte attengono a diversi profili e forniscono in qualche misura risposta a talune delle questioni sulle quali in più occasioni la dottrina ha rilevato la necessità di un chiarimento.

Così il novellato art. 14 del Regolamento Camera interviene sulla annosa questione della definizione della natura giuridica dei gruppi, definendoli in questi termini:

«I Gruppi parlamentari sono *associazioni di deputati* la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai Gruppi parlamentari, in quanto *soggetti necessari al funzionamento della Camera*, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività» (corsivo nostro).

La scelta effettuata rappresenta con tutta evidenza una sintesi di compromesso tra le posizioni già ricordate della dottrina: si è inteso, infatti, valorizzare la natura giuridica “privata” dei gruppi, definendoli appunto esplicitamente quali “associazioni” di deputati, tuttavia sottolineandone altresì la valenza pubblicistica, in quanto “soggetti necessari” al funzionamento delle Camere.

La definizione non consente, per come è formulata, di sciogliere tutti i dubbi, ma rappresenta comunque un significativo elemento di novità, non fosse altro perché recepisce e positivizza una problematica fino ad allora rimasta sottintesa.

Un altro elemento di discontinuità rispetto al regime precedente è dato dall'introduzione dell'obbligo, per i gruppi, di depositare un proprio statuto (alla Camera viene usato proprio il

---

<sup>25</sup> Non sfugge a chi scrive che, contemporaneamente alla discussione sulla riforma dei Regolamenti parlamentari, è stato adottato il d.l. 174/2012 che ha, tra le altre cose, introdotto l'obbligo di rendicontazione per i gruppi consiliari ed ha assegnato il controllo su tale rendicontazione alla Corte dei conti. Sulla legittimità costituzionale di detta previsione, la Corte costituzionale si è pronunciata con sent. 39/2014 nella quale ha ribadito che « le assemblee elettive delle Regioni si differenziano, anche sul piano dell'autonomia organizzativa e contabile, dalle assemblee parlamentari, atteso che i consigli regionali godono bensì, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria (sentenze n. 292 del 2001 e n. 81 del 1975)».





termine “statuto”, che evoca piuttosto quello dei partiti, mentre l’analoga previsione nel Regolamento del Senato parla di “regolamenti”) da trasmettere al Presidente della Camera entro cinque giorni dalla costituzione del gruppo stesso. Ciò che, dunque, fino al 2012 era considerato una mera facoltà, è divenuto ora un’indicazione obbligata che certamente va nella direzione di una distinzione più marcata tra gruppo parlamentare e partito politico: l’autonomia normativa dei gruppi, così riconosciuta, li svincola definitivamente da eventuali indicazioni che dovessero essere contenute negli statuti dei partiti corrispondenti<sup>26</sup>.

Gli Statuti dei gruppi, in questo modo, potrebbero e dovrebbero anche uscire da quello stato di semiclandestinità<sup>27</sup> cui li aveva relegati l’art. 53, co. 7, del Regolamento del Senato, certamente non assurgendo a fonti del diritto parlamentare<sup>28</sup>, ma rivestendo comunque un’importanza diversa anche in considerazione del fatto che la novella regolamentare detta alcune indicazioni circa il “contenuto necessario” dello statuto stesso<sup>29</sup>.

Questi aspetti di organizzazione interna sono stati introdotti dalla riforma regolamentare in funzione strumentale rispetto a quello che era l’obiettivo reale, ossia l’introduzione di elementi di trasparenza sulla attribuzione e sulla gestione dei contributi pubblici, della cui mancanza la dottrina si era spesso lamentata<sup>30</sup> e che, soprattutto, il clima fuori dalle Camere e nell’opinione pubblica imponeva.

Senza poter entrare, in questa sede, nel merito della questione che più strettamente attiene il relevantissimo problema del finanziamento<sup>31</sup>, è però opportuno sottolineare come le modifiche apportate abbiano un riflesso anche con riferimento al legame partiti politici/gruppi parlamentari

---

<sup>26</sup> Come accade, ad esempio, nel caso degli Statuti dell’UDC e della Lega Nord, citati da F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3-2012.

<sup>27</sup> Il termine richiama l’aggettivo utilizzato da R. BIN, *La disciplina dei gruppi*, cit.

<sup>28</sup> In questo senso A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit. p. 96

<sup>29</sup> L’art. 15 novellato ha introdotto i co. 2 *bis*, 2 *ter*, 2 *quater*.

«2-*bis*. Entro trenta giorni dalla propria costituzione, ciascun Gruppo approva uno statuto, che è trasmesso al Presidente della Camera entro i successivi cinque giorni. Lo statuto individua in ogni caso nell’assemblea del Gruppo l’organo competente ad approvare, a maggioranza, il rendiconto di cui all’articolo 15-*ter* e indica l’organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile del Gruppo.

2-*ter*. Lo statuto prevede le modalità secondo le quali l’organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile destina le risorse alle finalità di cui al co. 4. Lo statuto è pubblicato sul sito *internet* della Camera.

2-*quater*. Lo statuto individua le forme di pubblicità dei documenti relativi all’organizzazione interna del Gruppo, anche con riferimento agli emolumenti per il personale».

<sup>30</sup> Cfr. ad esempio Cfr. R. BIN, *Rappresentanza*, cit.

<sup>31</sup> Per una trattazione esaustiva del quale si rinvia al contributo di P. LOGROSCINO, in questo stesso volume.



che qui interessa<sup>32</sup>. L'art. 15, co. 4 stabilisce, infatti, che il contributo («unico e onnicomprensivo, a copertura di tutte le spese, incluse quelle del personale» e determinato «secondo la consistenza numerica di ciascun gruppo») debba essere utilizzato esclusivamente per gli «*scopi istituzionali riferiti dell'attività parlamentare* e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad esse ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture dei Gruppi, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici» (corsivo nostro).

Con riferimento, dunque, alla destinazione dei fondi, la novella sembra segnare una presa di posizione abbastanza netta (l'avverbio “esclusivamente” ne è testimonianza) sulla distinzione tra le attività parlamentari *stricto sensu* e le attività politiche extra-parlamentari, le cui spese dovrebbero rimanere dunque in capo ai partiti.

Data per scontata la difficoltà che si risconterà nello stabilire il confine tra “attività parlamentare” ed “attività politica” ed in attesa che sul punto si avvii una prassi, e che su tale prassi si consolidi poi un orientamento dell'Ufficio di presidenza, non può non rilevarsi come nel corso dei lavori parlamentari si sia sentita, invece, l'esigenza di specificare che «in tale formulazione è chiaramente (ed ovviamente) da comprendersi, come finalità generale, l'autonoma azione politica del gruppo»<sup>33</sup>.

Se, dunque, alcune delle carenze che in passato la dottrina aveva evidenziato sono state in qualche modo superate, rimangono, tuttavia, ancora senza risposta altre problematiche questioni che non consentono di dire che la partita è chiusa. Dato il particolare fermento riformatore che, in questo frangente, investe, come detto, tutte le tre le variabili da cui dipende il funzionamento della forma di governo (la normativa costituzionale, la legge elettorale ed i Regolamenti parlamentari), potrebbe essere opportuno cogliere l'occasione per meglio definire alcuni nodi di quel rapporto tra partiti politici e gruppi parlamentari che non sono stati ancora risolti.

Su tre dei quali, ci si soffermerà brevemente.

---

<sup>32</sup> Sulla rilevanza del profilo dei finanziamenti sul rapporto partiti/gruppi F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci*, cit., p. 9 ss.

<sup>33</sup> Cfr. Relazione al DOC II, n. 24, recante “Proposte di modificazione al regolamento” presentata alla Presidenza della Camera il 19.9.2012.

### 3. Sul rapporto tra disciplina di partito/appartenenza a gruppo/divieto di mandato imperativo

La prima questione problematica sulla quale sembra utile svolgere qualche considerazione è quella della definizione del rapporto in cui si pongono tra loro disciplina di partito, appartenenza a gruppo parlamentare e divieto di mandato imperativo<sup>34</sup>.

Il cd. “contenuto minimo” del divieto di mandato imperativo, per cui non vi è nessuna obbligazione giuridica per il deputato che derivi dall’impegno che egli assume nell’ambito del partito o del gruppo parlamentare<sup>35</sup> non può e non deve certamente essere messo in discussione. Su questo, le parole della Corte costituzionale nella sent. 14 del 1964 hanno fissato il principio contenuto nell’art. 67 Cost. in modo inequivoco: «Il divieto del mandato imperativo importa 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 egli abbia votato contro le direttive del partito».

Non è dunque la libertà del parlamentare ad essere posta in dubbio; tuttavia la problematica dei cosiddetti “fenomeni migratori” cui si è assistito nelle legislature passate è certamente sintomatica di una patologia e, non a caso, il fenomeno è stato oggetto di aspre critiche da parte della dottrina e di proposte di riforma regolamentari volte ad introdurre “misure di contenimento”<sup>36</sup>.

Se si considerano, infatti, le casistiche ci si accorge che i passaggi da un gruppo parlamentare ad un altro possono avvenire sia da parte del singolo parlamentare all’interno della stessa coalizione, sia da parte del singolo parlamentare ma tra schieramenti diversi od opposti, sia infine da parte di gruppi di parlamentari, nel caso delle cosiddette “migrazioni collettive”<sup>37</sup>; tutto ciò “stressa” il sistema ed ha ricadute pesanti sia sul piano della funzionalità dei lavori parlamentari che, soprattutto, sulla vita dei governi. Si tratta dunque di trovare un punto di equilibrio, l’adeguato bilanciamento tra valori costituzionalmente protetti, che pur salvaguardando le prerogative del

---

<sup>34</sup> Quello del divieto di mandato imperativo è un tema tradizionale e ampiamente trattato; si rinvia, pertanto, in questa sede, ad i più recenti S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004; L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, p. 1287 ss.; C. BOLOGNA, *Art. 67*, in S. BARTOLE, R. BIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, p. 617 ss. Tra i lavori più risalenti N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’art. 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991.

<sup>35</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 2.

<sup>36</sup> L’espressione è usata da R. BIN, *La disciplina dei gruppi*, cit. Sul punto anche N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Dem. Dir.*, 3/4-2009 e D. PICCIONE, *I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)risforme regolamentari*, in *Rivista AIC*, 2-2012.

<sup>37</sup> Cfr. V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati*, cit., p. 1048.



singolo non metta a repentaglio la funzionalità e la stabilità del Parlamento e dall'azione di governo.

In particolare, l'esigenza di contemperare il divieto di mandato imperativo che l'esigenza di buon andamento e funzionalità del Parlamento è stato già messo in evidenza, facendo leva sull'art. 72 Cost., di talché si è potuto affermare che «mentre la facoltà giuridica [...] di mutare Gruppo è tollerata per statuto costituzionale (e non si limita alla sola possibilità di iscrizione nel Gruppo Misto), i criteri di composizione e formazione dei Gruppi medesimi, ruotando nell'orbita applicativa dell'articolo 72 Cost., possono essere stabiliti in piena autonomia da ciascuna Camera, senza che, ove ne vengano imposti di restrittivi, se ne possa sostenere alcuna lesione dei diritti dei singoli parlamentari»<sup>38</sup>.

Il legame tra questa problematica ed il sistema elettorale è, in questo caso, talmente evidente da rendere superflua la sua sottolineatura; non si deve certamente ad una coincidenza se il fenomeno è esploso nella XIII, comportando esiti significativamente di rottura rispetto alla linea delle legislature precedenti: «il sistema maggioritario – è stato osservato – ha contribuito in modo significativo alla valorizzazione dell'elemento personale, a scapito di quello partitico» anche perché «il parlamentare considera sempre meno vincolante e cogente la disciplina di partito, e quindi, di gruppo anche in considerazione del progressivo venir meno dei vincoli ideologici»<sup>39</sup>.

Sarebbe tuttavia un errore addossare al sistema maggioritario tutta la responsabilità dei fenomeni migratori; non volendo, infatti, accedere alla ricostruzione per cui tali spostamenti sarebbero espressione di mero trasformismo dettato da contingenze e convenienze politiche, si deve ritenere che il cambio di gruppo sia l'arma più estrema a disposizione del parlamentare per sottolineare il proprio dissenso dalla forza politica di appartenenza.

Se lo si guarda sotto questo punto di vista, si comprende che il problema di trovare un punto di equilibrio tra singolo e gruppo esiste e permane anche in vigenza di una legge elettorale ad impianto proporzionale, quale la l. n. 270 del 2005.

Il problema, infatti, non attiene solamente al, certamente assai rilevante, problema degli spostamenti dalla maggioranza all'opposizione e viceversa; nel corso della XVII legislatura in corso di svolgimento il tema è emerso con una certa forza anche con riferimento ai rapporti interni ad un gruppo, quando si sono verificati due casi di sostituzione imposta dal gruppo parlamentare di membri della Commissione Affari costituzionali del Senato, mentre la stessa era

---

<sup>38</sup> D. PICCIONE, *I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme*, cit., p. 3.

<sup>39</sup> V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati*, cit. p. 1048.



impegnata nell'esame della riforma costituzionale in sede referente<sup>40</sup>. Si è discusso in quell'occasione della legittimità di un intervento da parte del gruppo sul singolo e della compatibilità di questo intervento con la libertà del parlamentare di aver una propria opinione, anche in dissenso dal gruppo di appartenenza; della questione è stata investita anche la Giunta per il Regolamento di Palazzo Madama che, nella seduta del 18 giugno 2014, su richiesta dei parlamentari interessati ha affrontato i due casi senza, peraltro, pervenire a nessuna conclusione apprezzabile.

Come ricordato anche dalla dottrina, la sostituzione prevista dai Regolamenti parlamentari altro non è che «lo strumento che garantisce il controllo politico dei gruppi sulla composizione e, quindi, sui lavori delle commissioni»<sup>41</sup>.

La linea che si è andata definendo sembra dunque rafforzare il dato per cui non solo «è proprio il ruolo del gruppo parlamentare, come cellula organizzativa indispensabile al 'governo' dei lavori delle Camere, a far retrocedere di un passo il parlamentare singolo»<sup>42</sup>, ma viene in rilievo l'esigenza del gruppo che appoggia il Governo di vedere garantita la propria linea politica all'interno delle commissioni permanenti.

Il tema delle regole per la costituzione dei gruppi, lungi dal rimanere circoscritto ad un problema di funzionalità del Parlamento, investe quindi altresì la definizione della forma di governo ed in tale prospettiva andrebbe trattato.

#### **4. Il Gruppo Misto ed i gruppi autorizzati in deroga**

Il secondo nodo controverso, strettamente correlato al primo, è quello che riguarda la formazione dei gruppi autorizzati e la composizione del gruppo misto. Qui il problema è assai delicato ed il collegamento tra partiti e gruppi emerge in tutta la sua complessità. Occorre partire da due dati di fatto: i Regolamenti parlamentari sono rimasti ancorati ad un dato meramente numerico per la creazione di un gruppo parlamentare: come noto, alla Camera per costituire un gruppo parlamentare servono 20 deputati<sup>43</sup>. Soddisfatto il dato numerico, non occorre nessun altro tipo di requisito per la costituzione di un gruppo. Di contro, tutti i deputati devono essere iscritti ad un gruppo parlamentare, il che - sia detto per inciso - segna, a parere di chi scrive, il

---

<sup>40</sup> Si trattava dei sen. Mauro del Gruppo per l'Italia e Mineo del PD; entrambi avevano in più occasioni dichiarato di non condividere la linea del proprio gruppo circa la riforma costituzionale in discussione.

<sup>41</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008.

<sup>42</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 3.

<sup>43</sup> Il numero non è casuale, bensì funzionale al fatto che ciascun gruppo deve avere forze sufficienti per essere rappresentato nelle commissioni permanenti, senza creare problemi di sovrarappresentanza. Cfr. R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 6.

limite di quelle ricostruzioni che indicano la natura giuridica dei gruppi quali mere associazioni di diritto privato<sup>44</sup>. Da queste due premesse, scaturiscono i due fenomeni sopra citati: da un lato la costituzione dei cosiddetti gruppi autorizzati, ossia di quei gruppi che pur non raggiungendo il requisito minimo numerico vengono comunque autorizzati a costituirsi in quanto espressione e rappresentativi di un partito o di una formazione partitica presente sul territorio, che ha partecipato alle elezioni e che ha avuto deputati eletti<sup>45</sup>; dall'altro la anomala ipertrofia raggiunta, in legislature recenti, dal gruppo misto<sup>46</sup>, all'interno del quale è oggi possibile il riconoscimento di 'componenti politiche'<sup>47</sup>.

I due fenomeni sono, a modo loro, sintomo di una distorsione del sistema, di un suo funzionamento patologico; è evidente, tuttavia che per intervenire su di essi riconducendoli alla fisiologia, si pone un problema di bilanciamento tra la legittima e corretta esigenza delle formazioni partitiche di vedersi accordato un riconoscimento parlamentare - valorizzando dunque il dato qualitativo e pretermettendo quello quantitativo - e la egualmente valida esigenza di evitare che i benefici accordati al soggetto gruppo parlamentare fungano da incentivo alla frammentazione, come pure è accaduto. Fino al 1992, infatti, i partiti minori avevano potuto essere rappresentati in Parlamento proprio in applicazione della deroga prevista dall'art. 14; ma dal 1994, a seguito della riforma elettorale, pur rimanendo immodificata la previsione, l'interpretazione che ne è stata data dalla Giunta per il Regolamento è stata nel senso di una sua

---

<sup>44</sup> Sostiene in modo assai condivisibile A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit.: «La natura di associazione deve [...] scartarsi per l'esistenza, nell'ordinamento parlamentare, del gruppo misto, che [...] è gruppo necessario. La definizione basata sull'elemento volontaristico-associativo è perciò insufficiente a dare ragione del gruppo misto».

<sup>45</sup> L'art. 14, co. 2, del Regolamento della Camera prevede: «L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo 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 trecentomila voti di lista validi».

<sup>46</sup> Su problema della fisionomia e della gestione interna del gruppo misto che, in particolare nella XIII legislatura, ha assunto «dimensioni abnormi e mai registrate nel passato» tanto da divenire il terzo gruppo per consistenza numerica alla Camera; v. V. COZZOLI, *I gruppi*, cit.

<sup>47</sup> L'art. 14, co. 5, del Regolamento della Camera prevede infatti che «I deputati 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».

inapplicabilità in vigore di un sistema elettorale di tipo maggioritario. L'ulteriore riforma elettorale del 2005, riproponendo un sistema proporzionale con soglia di sbarramento e premio di maggioranza, ha introdotto un ulteriore elemento di complicazione, quando ha espressamente introdotto la nozione di coalizione<sup>48</sup>.

Su queste problematiche, peraltro, le proposte di modifiche che sono state presentate all'inizio della XVI legislatura sia dalla maggioranza che dall'opposizione presentavano margini di condivisione assai elevati. L'obiettivo di fondo, sostanzialmente comune a tutte le proposte allora in discussione, era quello di rafforzare il rapporto tra dato elettorale e dato parlamentare; a ciò si intendeva pervenire proponendo norme volte a fissare la tendenziale corrispondenza tra lista elettorale e gruppo parlamentare e «scoraggiando operazioni di scomposizione-ricomposizione del quadro partitico successive al voto»<sup>49</sup>.

Ancora nel corso della attuale XVII legislatura, in sede di presentazione di emendamenti alla proposta di modifica del Regolamento su cui ha lavorato la Giunta per il regolamento della Camera fino a novembre 2014, si è concordato che, pur in attesa del nuovo quadro normativo elettorale, si potesse convenire sulla opportunità di approvare due proposte emendative con finalità “antipolverizzazione”: l'abrogazione del co. 2 dell'art. 14, che consente oggi l'autorizzazione dei gruppi in deroga, e una modifica del co. 5 dello stesso articolo sulle componenti politiche del gruppo misto volta ad aumentare a 5 il requisito numerico delle componenti minori e a rafforzare il relativo requisito elettorale, imponendo una denominazione delle componenti sostanzialmente corrispondente alla forza politica rappresentata<sup>50</sup>.

E' evidente che, anche su questo profilo specifico, le scelte finali sulla legge elettorale avranno una valenza decisiva. Condividendo, infatti, l'opinione per cui le riforme dei regolamenti parlamentari «non possono essere caricate di aspettative nel senso della risoluzione di problemi attinenti la forma di governo»<sup>51</sup>; non si può però negare che per ridurre la frammentazione politica occorre intervenire non solo sulla legge elettorale ma anche sui regolamenti parlamentari<sup>52</sup>. L'importante è maturare la consapevolezza che le riforme regolamentari posso

---

<sup>48</sup> Su questi aspetti si veda L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema e l'altro*, Intervento al Seminario di studio su “Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza ed opposizione” – Roma, 17.3.2006 e S. CURRERI, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, in *Forum Quad. cost.*, 12.6.2006.

<sup>49</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Un quadro di sintesi delle proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato all'inizio della XVI Legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (cur.), *La riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 6.

<sup>50</sup> Cfr. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto del 14.10.2014.

<sup>51</sup> Il giudizio è stato espresso dall'allora presidente della Camera, L. Violante, ed è citato in R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 15.

<sup>52</sup> S. CURRERI, *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranze e realtà*, in *Forum Quad. cost.*, 9.1.2008.



divenire incisive (se non decisive) «solo quando le norme costituzionali e la legislazione ordinaria abbiano già chiarito in che direzione si deve evolvere la forma di governo»<sup>53</sup>.

Una volta compiuta tale scelta, sarebbe opportuno provvedere in tempi rapidi all'adeguamento del Regolamento parlamentare proprio in tema di corrispondenza tra dato elettorale e organizzazione parlamentare, non fosse altro per evitare che "l'interpretazione adeguatrice" in materia sia rimessa alla oscillante giurisprudenza parlamentare.

## 5. Maggioranza ed opposizioni

Il terzo nodo da sciogliere, quello che più incide sulla forma di governo, riguarda le dinamiche maggioranza/opposizione. Anche su questo punto occorrerebbe cogliere l'occasione per compiere una riflessione sulla direzione verso cui si intende indirizzare l'ordinamento, perché la sensazione è che, invece, si stia verificando un certo scollamento tra dati empirici ed affermazioni di principio.

Negli ultimi anni si è spesso sentito parlare della necessità di fissare uno statuto dell'opposizione (numerose sono state le proposte di modifiche del Regolamento presentate all'inizio della XVI legislatura che andavano in questo senso<sup>54</sup>) e della necessità di adeguare alla logica bipolare i Regolamenti parlamentari<sup>55</sup>.

La Costituzione vigente non menziona, come noto, l'opposizione, ma si limita a «presupporre la funzione oppositoria dei gruppi parlamentari di minoranza esclusi dalla maggioranza di governo» tanto che «pur non potendosi negare la essenzialità della funzione oppositoria come rilevante per una fisiologica dialettica parlamentare si può tranquillamente affermare che era del tutto estranea alla cultura dei costituenti l'idea della opposizione quale istituzione contrapposta in parlamento al governo della repubblica»<sup>56</sup>.

Con l'evolvere del sistema della rappresentanza politica verso un tendenziale bipolarismo, fenomeno al quale si è assistito nel ventennio 1993-2013, sempre più marcata è stata la richiesta di una modifica, se non costituzionale, almeno regolamentare che recepisce l'evoluzione in atto<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 15.

<sup>54</sup> Per un'ampia disamina delle proposte presentate si vedano, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (cur.), *La riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., e G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari ed istituzionalizzazione dell'opposizione*, in *Rivista AIC*, 19.12.2008.

<sup>55</sup> E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (cur.), *Per far funzionare il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 35 ss.

<sup>56</sup> G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari*, cit.

<sup>57</sup> Sottolinea come siano numerose le contraddizioni rinvenibili nei Regolamenti parlamentari in tema di individuazione di "gruppi di maggioranza" e "gruppi di opposizione", atteso che spesso vi è anche





Non è mancato, infatti, chi ha rimarcato il dato relativo alla «cecità bipolare dell'ordinamento giuridico italiano»<sup>58</sup>, che è stato definito come un “vizio congenito”<sup>59</sup> del sistema. Si sono, così, succedute diverse e qualificate proposte di riforma, volte a recepire l'evoluzione della forma di governo.

Tuttavia, né la proposta più “estrema” – che prevedeva l'individuazione e l'istituzionalizzazione di un ruolo per il gruppo di minoranza più numeroso, coincidente con il partito più votato non al Governo, ed il conseguente riconoscimento istituzionale per il suo “Capo”, nella persona del presidente del gruppo – né le proposte che, in forma più *soft*, prevedevano una sorta di “coalizione” tra i gruppi che non sostengono l'Esecutivo, hanno trovato consensi sufficienti per essere approvate.

Se fossero andate in porto quelle iniziative, si sarebbe assistito ad una differenziazione del concetto di *funzione oppositoria*, che spetta a tutte le minoranze, da quello di *istituzionalizzazione* dell'opposizione riconosciuto soltanto alla componente parlamentare minoritaria dotata di maggior consistenza numerica; e ciò avrebbe significato giungere a «riconoscere almeno a livello di regolamenti parlamentari il consolidamento della bipolarizzazione»<sup>60</sup>.

Ad oggi, però, la considerazione è proprio che la bipolarizzazione è ben lungi dal consolidarsi; l'evidenza del dato elettorale e la formazione degli ultimi esecutivi dimostrano che la democrazia dell'alternanza è lontana.

Ciò tuttavia non significa che non vi sia la necessità di intervenire; l'esigenza istituzionale da perseguire sembra essere non già quella di recepire un bipolarismo che fatica ad affermarsi, quanto piuttosto quella di definire adeguatamente e di distinguere opportunamente i giocatori della partita, ossia il Governo da un lato e *le* opposizioni dall'altro. Non a caso, tra gli obiettivi primari della riforma del Regolamento interno, individuati dalla Presidente Laura Boldrini, compare anche la necessità di «rafforzare le garanzie per *le* opposizioni» senza dimenticare, tuttavia l'esigenza del Governo di «disporre di procedure e tempi certi e rapidi di approvazione dei disegni di legge funzionali all'attuazione del suo programma, anche al fine di limitare il ricorso allo strumento del decreto-legge»<sup>61</sup>.

---

confusione nell'utilizzo dei termini P. L. PETRILLO, *Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?*, in *federalismi.it*, 13-2005.

<sup>58</sup> G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (cur.), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 304.

<sup>59</sup> E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti*, cit., p. 35.

<sup>60</sup> G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari*, cit.

<sup>61</sup> Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto del 22.5.2013. Sulla opportunità di introdurre strumenti che garantiscano all'esecutivo l'attuazione dell'indirizzo politico, e dunque sulla bontà



La vicenda che si è verificata in apertura della XVII legislatura in corso, per cui non si è proceduto alla costituzione delle Commissioni fintanto che non si è giunti alla formazione del Governo, istituendo due Commissioni speciali, la “Commissione speciale per l’esame di Atti del Governo” alla Camera e la “Commissione speciale per l’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge” al Senato, è da questo punto di vista paradigmatica: le Commissioni permanenti, organi sui quali si basa tutto il lavoro delle Camere, devono essere composte sì, in proporzione alla consistenza dei gruppi parlamentari, ma evidentemente questo – nei fatti – non basta. Per la definizione dei rapporti di forza tra le componenti politiche che sostengono l’esecutivo e per l’individuazione delle presidenze delle stesse, il criterio proporzionale “puro”, di riproduzione delle forze presenti in Assemblea, non è sufficiente.

Come è stato d’altra parte scritto, «l’interpretazione del principio di proporzionale rappresentanza dei Gruppi negli organi parlamentari, per quanto quiescente dall’entrata in carica del Governo Monti, costituisce tuttora uno dei campi di contesa, in cui si gioca la battaglia sotterranea tra il realismo pragmatico dei proporzionalisti e i fautori di un ideale suggello maggioritario a governi di legislature»<sup>62</sup>.

Ancora una volta, è evidente che la scelta dei meccanismi elettorali sarà probabilmente dirimente; ma in questo caso, anche la prospettata riforma costituzionale potrebbe intervenire in modo significativo.

Nella seduta del 5 dicembre 2014, la Commissione Affari costituzionali della Camera ha approvato un emendamento al testo della riforma costituzionale licenziato in prima lettura dal Senato, che all’art. 6 del disegno di riforma costituzionale, relativo all’approvazione del Regolamento interno della Camera, aggiunge alla previsione di norme a tutela delle minoranze, la previsione per il solo Regolamento della Camera di una disciplina dello statuto delle opposizioni.

La formulazione che è stata così approvata dalla Camera introduce, rispetto al testo previgente, due importanti novità: innanzitutto si fisserebbe la assolutamente rilevante distinzione tra “minoranza” e “opposizione”<sup>63</sup>, recependo il concetto per cui: «mentre [...] per le singole

---

dell’introduzione della cd “corsia preferenziale”, prevista dal disegno di legge costituzionale, si veda B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, in *federalismi.it*, 22-2014, a parere del quale «per garantire una corsia preferenziale occorre [...] la previsione costituzionale, giacché i regolamenti parlamentari - a cui andrà delegata la previsione di tutte le necessarie garanzie - non riescono a porre un principio che non può non avere rango costituzionale».

<sup>62</sup> D. PICCIONE, *I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme*, cit., p. 3.

<sup>63</sup> Per una definizione dei concetti di “minoranza” ed “opposizione” v., tra gli altri, G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, Milano, Milano, 1980; A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1990; O. MASSARI, *Natura e ruolo delle opposizioni politico-parlamentari*, in G. PASQUINO (cur.), *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Roma-Bari, Laterza, 1990; A. SAITTA, *L’oscillazione del pendolo*.



deliberazioni delle Camere, i termini del rapporto si pongono in relazione meramente numerica, e alla nozione di maggioranza corrisponde quella di *minoranza*; per la deliberazione delle Camere riguardante la costituzione del rapporto fiduciario con il governo, la nozione alternativa a quella di maggioranza non è numerica ma giuridica; quella di *opposizione*, appunto»<sup>64</sup>. In secondo luogo si parla di “opposizioni”, che declinato al plurale dovrebbe escludere quelle soluzioni che formalizzano un ruolo per il partito maggiore tra quelli che non appoggiano l’esecutivo, arrivando anche a prevedere la formazione di un “governo ombra”, soluzione che, in modo forzato, recepisce un modello Westminster per molti aspetti estraneo al sistema italiano.

## 6. Postilla sul Senato riformato

In conclusione, un’avvertenza è d’obbligo.

Qualora dovesse essere approvata la riforma costituzionale in discussione che, come noto, modifica radicalmente la composizione del Senato trasformandolo in Aula ad elezione indiretta, quanto osservato nelle pagine precedenti potrebbe doversi intendere come riferito alla sola Camera dei deputati. L’Assemblea di Palazzo Madama, infatti, difficilmente potrà continuare ad organizzare i propri lavori sulla base delle commissioni permanenti e dei gruppi parlamentari così come conosciuti sino ad oggi. Non solamente la natura della composizione del nuovo Senato, ma altresì il suo divenire un organo a rinnovo parziale continuo a seconda della scadenza delle varie componenti, siano essi consiglieri regionali ovvero sindaci, farebbero propendere, infatti, per un mutamento dell’articolazione interna e per una diversa (e tutta da immaginare) impostazione dei lavori<sup>65</sup>. Taluni interventi della riforma sembrano peraltro avallare questa interpretazione, specialmente se si considera che il legislatore costituente è intervenuto proprio sui due articoli nei

---

*Maggioranza ed opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell’età repubblicana*, in *Storia d’Italia. Annali*, 17, L. VIOLANTE (cur.), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001.

<sup>64</sup> A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, cit.

<sup>65</sup> Osserva a questo proposito G. PICCIRILLI, *Il Senato “che sarà?”*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 28.4.2014: «Un Senato che [...] potrà verosimilmente riunirsi “fisicamente” molto poco, o comunque con sessioni prefissate e preventivabili in anticipo, all’apparenza in maniera non dissimile dalle singole configurazioni del Consiglio dell’UE, nei quali si ritrovano i ministri dei governi degli Stati Membri. O comunque, un Senato che lavorerà molto in maniera informale e a distanza, ricorrendo (per necessità o per virtù) alle nuove tecnologie. Un Senato che avrà rinnovi parziali continui dei suoi membri e che dunque, verosimilmente, potrà lavorare pressoché solo in Assemblea. Gli eventuali organi più ristretti (Giunte, Commissioni, Comitanti) non potranno comunque essere formati proporzionalmente a ipotetici gruppi politici, in quanto la consistenza di questi ultimi non avrebbe una minima stabilità nel tempo. Infine, un Senato che rende alquanto improbabile la costituzione di Commissioni bicamerali, non solo per la disomogeneità tra deputati e senatori (per cui solo i primi rappresentano la Nazione, mentre i secondi rappresentano le “istituzioni territoriali” di provenienza) ma per motivi molto più banalmente pratici di garantire una minima continuità e coerenza nella composizione dell’organo».



quali si rinviene il fondamento costituzionale dei gruppi parlamentari, ossia l'art. 82 sull'istituzione delle commissioni d'inchiesta e l'art. 72, co. 4, sui lavori delle commissioni in sede deliberante. In entrambi i casi il testo uscito dalla Camera in seconda lettura<sup>66</sup> elimina per il Senato il riferimento alla previsione costituzionale di una composizione effettuata in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari<sup>67</sup>, condizione che rimane esplicitata solo per la Camera dei deputati.

Con la stessa logica, all'art. 64 è stato aggiunto un secondo co. in base al quale solamente «Il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle minoranze parlamentari», quasi a voler fare intendere che le dinamiche al Senato non saranno più sull'asse maggioranza/minoranze<sup>68</sup>.

La mancata previsione di una composizione proporzionale proprio per i casi in cui le commissioni (d'inchiesta o deliberanti) del Senato si sostituiscono all'Assemblea lascia certamente qualche perplessità se la si guarda con la lente dell'organizzazione "gruppo-centrica"; se invece, si ipotizza che il Senato avrà, proprio in ragione della sua composizione e del suo ruolo di rappresentanza completamente diverso da quello della Camera, un tasso di 'politicità' meno marcato, probabilmente il mancato riferimento alla proporzionalità dei gruppi (soluzione certamente non vietata, ma eventualmente rimessa al Regolamento interno) potrebbe lasciare anche lo spazio ad altre forme di organizzazione tra i 100 componenti l'Aula. Anzi, a ben vedere, una diversa articolazione interna, che non si limiti a riproporre anche a Palazzo Madama l'articolazione per gruppi, e dunque per componenti partitiche, sarebbe auspicabile proprio nell'ottica di fondare l'autorevolezza e l'incisività del Senato su basi diverse da quelle della rappresentanza partitica e per evitare di incorrere in una nuova inutile duplicazione.

---

<sup>66</sup> Sulla modifica dell'art. 82 si è già realizzata la doppia conforme e pertanto tale articolo non sarà ulteriormente emendabile. Il testo è il seguente: «La Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali. A tale scopo ciascuna Camera nomina fra i propri componenti una Commissione. Alla Camera dei deputati la Commissione è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

<sup>67</sup> L'art. 72, co. 4, nel testo deliberato dalla Camera dei deputati recita: «Possono altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, che, alla Camera dei deputati, sono composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari».

<sup>68</sup> La circostanza per cui la fiducia sarà accordata al Governo dalla sola Camera dei deputati porterebbe piuttosto a far dire che la dinamica al Senato non sarà più quella maggioranza/opposizioni.



La riforma al momento in discussione è, peraltro, sotto questo punto di vista, il risultato di una ibridazione tra modelli<sup>69</sup> che non aiuta nella interpretazione di quel che potrà verificarsi: i senatori, a norma del nuovo art. 55, non rappresentano più la Nazione, ma le istituzioni territoriali<sup>70</sup>; per loro, tuttavia, continua a vigere il divieto di vincolo di mandato, il che ha escluso soluzioni del tipo del voto unitario quale quello previsto per i membri del Bundesrat.

Non è dunque chiaro, ad oggi, come si articolerà la composizione del Senato riformato, se prevarrà la natura politica ovvero quella territoriale e se, dunque, il gruppo parlamentare, inteso quale proiezione in Parlamento del partito politico, avrà ancora, lì, una sua ragione di essere.

---

<sup>69</sup> Sia sufficiente considerare che, mentre nella prima stesura del testo il Senato avrebbe dovuto essere composto da sindaci e consiglieri regionali eletti in via indiretta, nonché presidenti di giunte regionali e sindaci di città capoluoghi di regione in ragione del loro ufficio, ora la composizione è data da membri eletti dai consigli regionali metà tra i consiglieri regionali e metà tra i sindaci.

<sup>70</sup> Si tenga conto che nella prima stesura del testo di riforma era prevista la presenza non già dei sindaci, ma dei vertici degli esecutivi regionali.