

LA DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI, NEL MUTARE DELLE LEGGI ELETTORALI\*

NICOLA LUPO \*\*

**Sommario**

1. Il tradizionale dominio del *cleavage* partitico nell'organizzazione parlamentare. – 2. Il riconoscimento dei gruppi parlamentari e delle commissioni permanenti nella Camera dei deputati nel 1920. - 3. La “parentesi fascista” e il recupero di quel modello con la Costituzione repubblicana, fondata sui partiti politici. – 4. L'evoluzione dei regolamenti parlamentari in epoca repubblicana. - 5. La cesura del 1993 e l'incompiuta stagione del maggioritario. - 6. L'accentuata “mobilità” tra i gruppi parlamentari. - 7. La permanenza del bicameralismo paritario dopo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e la spinta a favore della proporzionalizzazione del sistema elettorale. - 8. La nuova legge elettorale n. 165 del 2017 e le prospettive di riforma della disciplina dei gruppi parlamentari (specie al Senato).

**Abstract**

*The contribution examines the evolution of the regulation of parliamentary groups in the Italian Chamber and Senate. The analysis moves from the very first provisions regulating this matter, which were introduced in 1920 under the Albertine Statute. Then, the contribution explores the reactivation of the regulation of parliamentary groups at the dawn of the Italian Republican experience, investigating its subsequent transformations, until today, in connection with the evolution of a very instable electoral legislation.*

**Suggerimento di citazione**

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>

\* Il presente contributo trae spunto dalla relazione svolta al convegno su “Democrazia pluralista, processi di nomopoiesi sociale e metamorfosi delle fonti”, Dipartimento di Scienze politiche, Catania, 4 aprile 2017. Esso peraltro tiene conto degli sviluppi successivi alla data del convegno, fino all'approvazione della legge 3 novembre 2017, n. 165 (“Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali”).

\*\* Professore ordinario di Diritto delle Assemblee elettive nella LUISS Guido Carli di Roma.  
Contatto: [nilupo@gmail.com](mailto:nilupo@gmail.com)

### 1. Il tradizionale dominio del *cleavage* partitico nell'organizzazione parlamentare

In ogni Assemblea parlamentare convivono, come è noto, diversi *cleavage*: molteplici linee di frattura permanenti, cioè, suscettibili di dividere il collegio nel suo complesso<sup>1</sup>. Ciascun parlamentare, nell'esercitare la sua funzione, è in qualche modo tenuto a conciliare questi diversi *cleavage*, cui corrispondono altrettante "appartenenze", nella misura di volta in volta ritenuta più opportuna.

A lungo, nel corso del XX secolo, con particolare chiarezza nel Parlamento italiano, il *cleavage* partitico è risultato essere assolutamente dominante, al punto da proporsi come pressoché unica chiave di lettura delle dinamiche interne alla Camera e al Senato (dinamiche non a caso, sviluppatasi, per decenni, lungo linee sostanzialmente convergenti)<sup>2</sup>. In altre parole, il "mito" fondativo della rappresentanza politica come rappresentanza della nazione ha potuto piuttosto agevolmente coesistere con un'articolazione dei parlamentari sulla sola base del partito (nazionale) di appartenenza, tendenzialmente coincidente con quello nelle cui liste il parlamentare era stato eletto, mettendo perciò in secondo piano tutte le altre caratteristiche del parlamentare (provenienza territoriale, religione, sesso, età, professione, interessi settoriali rappresentati, e così via)<sup>3</sup>.

Tuttavia, questi ulteriori elementi, seppur passati in secondo piano, non sono certo scomparsi dal quadro. Essi a lungo sono stati rilevanti – prevalentemente, quando non esclusivamente – nell'ambito intra-partitico: per cui, non a caso, all'interno di ciascun partito vi sono tradizionalmente stati (e tuttora vi sono) movimenti giovanili, femminili, articolazioni provinciali o regionali, correnti più o meno forti in determinate aree del territorio. Una volta però indebolitisi i grandi partiti di massa, venute meno le ideologie, trasformati i mezzi di comunicazione e accresciuto il rilievo delle dinamiche globali<sup>4</sup>, il panorama della rappresentanza parlamentare si è fatto più complesso e i

<sup>1</sup> Per questa nozione cfr. il classico studio di S. ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, 1970, trad. it. (di P. IGNAZI), *Cittadini, elezioni, partiti*, il Mulino, Bologna 1982, spec. 156 ss.

<sup>2</sup> Questa considerazione vale anche per gli studi costituzionalistici, i quali frequentemente hanno identificato il Parlamento con i partiti politici, svilendone così l'autonomia istituzionale.

<sup>3</sup> Per un'approfondita ricostruzione delle teorie sul partito politico e sulle diverse forme della loro conciliazione con quelle della rappresentanza nazionale nell'evoluzione istituzionale italiana cfr. M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2013, spec. 15 ss. Per un accurato quadro storico-comparato dei processi di trasformazione del *cleavage* territoriale in *cleavage* funzionale, in coincidenza con la nazionalizzazione della politica, cfr., in chiave politologica, D. CARAMANI, *The Nationalization of Politics. The formation of national electorates and party systems in Western Europe*, Cambridge University Press, New York 2004, spec. 31 ss.

<sup>4</sup> Per un'analisi comparata di questi fenomeni cfr. T. POGUNTKE - P. WEBB, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: a Framework for Analysis*, in *The Presidentialization of Poli-*

*cleavage* diversi da quello partitico sono diventati sempre più significativi, anche in termini generali<sup>5</sup>.

L'assoluta prevalenza del *cleavage* partitico, per ragioni legate alla storia politico-istituzionale italiana – che come è noto ha visto l'ordinamento repubblicano fondato sui partiti antifascisti –, è stata particolarmente evidente nel nostro Paese, fino a tutti gli anni '90<sup>6</sup>. Dal 1992 in poi, si è registrato però un profondo mutamento, sia nell'articolazione del sistema dei partiti politici, sia nelle loro caratteristiche essenziali, in connessione con l'abbandono del sistema elettorale proporzionale ed il passaggio a sistemi elettorali prevalentemente maggioritari. Di esso, tuttavia, i regolamenti di Camera e Senato non hanno finora tenuto conto, lasciando pressoché integralmente inalterata la disciplina dei gruppi parlamentari, per come era stata concepita all'inizio di quella fase, ossia all'indomani della prima guerra mondiale.

## **2. Il riconoscimento dei gruppi parlamentari e delle commissioni permanenti nella Camera dei deputati nel 1920**

I gruppi parlamentari si accingono a breve a celebrare, nell'esperienza italiana, il centenario dalla loro apparizione sulla scena istituzionale: essi furono infatti riconosciuti, con un'apposita integrazione del regolamento della Camera dei deputati del Regno d'Italia, nel 1920. Questo riconoscimento avvenne, non casualmente, all'indomani della prima guerra mondiale, che come è noto comportò l'ingresso delle masse popolari sulla scena politica, in Italia ma non solo.

Dal punto di vista istituzionale, l'apparizione dei gruppi parlamentari è pacificamente riconosciuta come il riflesso dell'affermazione dei partiti di massa nella società e del loro ingresso in parlamento grazie all'adozione di un sistema elettorale proporzionale, che subentrò, nel 1919, ad un sistema maggioritario a collegi uninominali, largamente prevalente dall'unità d'Italia in poi<sup>7</sup>.

Insieme ai gruppi parlamentari fecero la loro apparizione nella Camera dei deputati statutaria, mediante le medesime aggiunte nel *corpus* del regolamento parlamentare, anche le commissioni permanenti competenti per materia:

*ticss. A Comparative Study of Modern Democracies*, edited by T. POGUNTKE AND P. WEBB, OUP, New York, 2005, 1 ss. Con riferimento alle dinamiche italiane cfr. la relazione introduttiva di G. Vecchio.

<sup>5</sup> Per qualche spunto ulteriore, sia consentito rinviare a N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, n. 1, 37 ss.

<sup>6</sup> Cfr. *infra*, il par. 3.

<sup>7</sup> Cfr., anche per ulteriori indicazioni, G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, a cura di F. GRASSI ORSINI e G. QUAGLIARIELLO, Il mulino, Bologna, 1996, 397 ss., spec. 411 ss.

composte, appunto, proporzionalmente rispetto ai gruppi parlamentari – incaricati di designarne i componenti – e in grado di coprire, nel loro insieme, l'intero spettro delle materie su cui il Parlamento poteva intervenire. Una volta articolata la rappresentanza parlamentare in base a ben precisi *cleavages* politici e ideologici, anziché, come era stato in precedenza, in dipendenza di logiche esclusivamente territoriali e clientelari, questi medesimi *cleavages* sono dunque stati utilizzati per riprodurre con precisione gli equilibri propri dell'assemblea anche all'interno dei suoi collegi minori<sup>8</sup>.

In precedenza, in assenza di qualsivoglia riconoscimento giuridico-normativo dei partiti politici in Parlamento, la composizione dei collegi parlamentari minori era stata, invece, affidata alla sorte, secondo il modello francese degli “uffici”<sup>9</sup>. I parlamentari, in base ai principi alla base della rappresentanza politica, erano infatti formalmente tutti uguali: tutti rappresentanti della nazione, senza vincolo di mandato, e perciò le loro diverse provenienze non venivano giuridicamente in rilievo e non potevano essere utilizzate al fine di assicurare una composizione equilibrata, e tendenzialmente tale da rispecchiare l'assemblea, ai collegi minori.

In particolare, con le modifiche del 1920-22 si fissarono due principi fondamentali, che ancora oggi reggono la materia. In primo luogo, quello, presente già nel testo del 1920, secondo cui ciascun deputato deve necessariamente aderire ad un gruppo parlamentare (essendo iscritto d'ufficio, altrimenti, al gruppo misto: detto anche, nel dibattito che si svolse allora, gruppo “promiscuo”, dei “selvaggi” o dei “parricidi”)<sup>10</sup>; e quello, introdotto nel 1922, per cui ogni deputato, con la sola eccezione del presidente di Assemblea, deve essere altresì membro di una commissione permanente (su designazione e in rappresentanza del proprio gruppo)<sup>11</sup>. Detto in altri termini, lo *status* del deputato in Italia, da allora in poi, include necessariamente l'appartenenza ad un gruppo e ad una commissione permanente.

<sup>8</sup> Cfr. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, spec. 180 s.

<sup>9</sup> Cfr., tra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in *Parlamento e storia d'Italia. II. Procedure e politiche*, a cura di V. CASAMASSIMA e A. FRANGIONI, Edizioni della Normale, Pisa, 2016, 101 ss. e F. ROSSI, *Uffici e commissioni nel Parlamento dell'Italia liberale*, ivi, 115 ss. Di quest'ultimo autore cfr. anche Id., *I regolamenti del Senato regio (1848-1900): storia, norme e prassi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013, spec. 58 ss.

<sup>10</sup> Nel corso dei lavori preparatori, assai critico nei confronti di tale soluzione si dichiarò Gaetano Salvemini, in accesa dialettica con il relatore, il socialista Giuseppe Modigliani: cfr. P. DI MUCCIO, *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922 (Una cronaca parlamentare)*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1987, n. 2, 67 ss., spec. 79 ss.

<sup>11</sup> Questo secondo principio fu stabilito, nel 1922, su proposta della Giunta per il regolamento, al fine di evitare che più della metà dei deputati non fosse membro delle commissioni permanenti, e comportò un sostanziale raddoppio dei componenti di ciascuna commissione: cfr. P. DI MUCCIO, *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922*, cit., 113 ss.

Per la costituzione di un gruppo parlamentare, si stabilì, inoltre, un requisito di tipo esclusivamente numerico: per formare un gruppo è cioè necessario e, al tempo stesso, sufficiente che vi aderiscano almeno 20 deputati, indipendentemente dalla lista in cui essi siano stati eletti e dalla sussistenza di un comune riferimento politico. Questa scelta, anch'essa abbastanza originale nel panorama comparato, fu dovuta, con ogni probabilità, al fatto che i deputati liberali, come è noto privi di un vero e proprio partito<sup>12</sup>, preferirono tenersi le mani libere quanto alle loro future aggregazioni parlamentari (a prescindere cioè dalla loro collocazione nelle liste elettorali, in genere variegata nelle diverse aree del territorio nazionale) e imposero questo principio nel momento in cui decisero di cedere ai partiti di massa (socialisti e popolari, anzitutto) sull'istituzione dei gruppi parlamentari e sul principio della necessaria appartenenza di ogni parlamentare ad un gruppo.

Per effetto dell'approvazione di un emendamento<sup>13</sup>, fu però consentita, sin da allora, anche la formazione di gruppi di consistenza minore (detti gruppi "in deroga" o "autorizzati"): alla duplice condizione che essi avessero una consistenza numerica superiore comunque a 10 deputati e che il Consiglio di presidenza della Camera riconoscesse in essi la rappresentanza di "un partito organizzato nel paese". In tal modo, con la nascita della figura dei gruppi c.d. "autorizzati", l'ordinamento parlamentare italiano diede un qualche rilievo all'organizzazione extraparlamentare del partito politico, seppure unicamente in via residuale: nel caso, cioè, in cui i parlamentari che a questo aderivano non raggiungessero la soglia minima "ordinaria" per la costituzione di un gruppo<sup>14</sup>.

Per il resto, non fu richiesta, per la composizione di un gruppo, alcuna affinità politica tra i parlamentari che ne facevano parte (affinità che per definizione non vi poteva essere nel caso del gruppo misto). Di solito, ovviamente, tale affinità si riscontrò nella pratica, ma la disciplina regolamentare – da allora fino ad oggi – non ha mai escluso che si potesse dare origine a gruppi parlamentari caratterizzati da un minimo comun denominatore assai labile, quando non del tutto inesistente.

<sup>12</sup> In tema, cfr., per tutti, H. ULLRICH, *Ragione di stato e ragione di partito. Il "grande partito liberale" dall'Unità alla prima guerra mondiale*, in *Il partito politico nella belle époque. Il dibattito sulla forma-partito in Italia tra '800 e '900*, a cura di G. QUAGLIARIELLO, Giuffrè, Milano, 1990, 107 ss. e G. ORSINA, *Anticlericalismo e democrazia. Storia del Partito radicale in Italia e a Roma, 1901-1914*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, 5 ss.

<sup>13</sup> L'emendamento, a firma del repubblicano Chiesa e del popolare Tovini, fu approvato nella seduta del 24 luglio 1920.

<sup>14</sup> Sul significato di questo richiamo alla "organizzazione extraparlamentare di partito" cfr. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Carucci, Assisi, s.d. (ma 1971), 98 (il quale ricorda che ne beneficiarono, nel 1920, socialisti riformisti e repubblicani).

### 3. La “parentesi fascista” e il recupero di quel modello con la Costituzione repubblicana, fondata sui partiti politici

Quei caratteri propri dell’organizzazione della rappresentanza parlamentare italiana, ancorché di lì a pochissimo rinnegati dal regime fascista<sup>15</sup> – per cui il secolo di vita dei gruppi registrò, evidentemente, un’interruzione nel corso del ventennio – furono poi ripresi tal quali nella fase pre-costituente e costituente (1945-1948): il regolamento della Camera vigente nell’ottobre del 1922 (ossia quello liberale approvato nel 1900 e con i 10 articoli aggiunti nel 1920 e subito modificati nel 1922) rappresentò infatti un punto di riferimento ineludibile sia per la Consulta nazionale (che pure provò a darsi un suo nuovo regolamento), sia per l’Assemblea costituente, sia infine per la Camera dei deputati repubblicana (e in minor misura per lo stesso Senato della Repubblica)<sup>16</sup>.

Quei medesimi caratteri sono ancora alla base dell’attuale assetto organizzativo delle Camere, nelle disposizioni presenti nei regolamenti vigenti al Senato e alla Camera, inclusi i requisiti per la formazione dei gruppi parlamentari, consistenti – per la formazione di gruppi *pleno jure* – esclusivamente in un requisito numerico, e perciò indipendenti da ogni legame con la realtà partitica e anche, più semplicemente, con il momento elettorale. Questi ultimi aspetti acquistano rilievo soltanto ai fini della formazione dei gruppi “autorizzati” o “in deroga”, privi cioè del requisito numerico minimo per la costituzione di un gruppo *pleno jure*.

Si noti, a questo proposito, che i regolamenti parlamentari sono rimasti immutati anche riguardo alla soglia minima per costituire un gruppo: pari, ora come allora, a 20 deputati alla Camera (così come al Senato essa è rimasta fissata alla quota di 10 senatori). Il che, visto l’incremento del numero dei deputati nel frattempo intervenuto, vuol dire che quella soglia numerica, rimasta inalterata in termini assoluti, è significativamente scesa in termini percentuali: ormai è sufficiente il 3,17% (mentre in origine era praticamente al 4%) dei deputati per formare un gruppo autonomo. Come si è accennato, gruppi con un numero minore di componenti possono essere formati, su autorizzazione dell’Ufficio di Presidenza, ove corrispondano ad un partito o movimen-

<sup>15</sup> Cfr. G. ORSINA, *Il “luogo” storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2008, n. 15, 53 ss., il quale osserva che la riforma regolamentare del 1920 ebbe una “breve vita infelice”.

<sup>16</sup> Il punto è sottolineato, tra gli altri, da G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, spec. 157 ss. e da S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1995, 203 ss. Cfr. anche, volendo, N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei deputati*, in *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni. Vol. II*, a cura di U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, CAROCCI, Roma, 2004, 37 ss.

to politico presentatosi alle elezioni, a condizione che esso abbia conseguito determinati risultati<sup>17</sup>.

Neanche in questa circostanza si è trattato di una scelta casuale. L'articolazione della rappresentanza parlamentare in gruppi politici e in commissioni permanenti composte proporzionalmente a quelli era infatti perfettamente coerente con la pietra angolare su cui si ricostruì lo Stato italiano all'indomani della seconda guerra mondiale. Furono i partiti politici, allora, a combattere il fascismo e a ricostruire lo Stato e le sue istituzioni. La Repubblica italiana e la stessa sua Costituzione si sono fondate sui partiti politici, i quali sono stati chiamati a reggere il nuovo ordinamento, fornendo prima una preziosa sponda interna alle potenze vincitrici della seconda guerra mondiale e assicurando poi, in concreto, la tenuta della giovane vita democratica della Repubblica italiana. Non a caso, ha avuto molto successo la formula della "Repubblica dei partiti", proposta, tra gli altri, da Pietro Scoppola<sup>18</sup>.

Proprio i partiti politici individuaronero in quelle previsioni regolamentari sui gruppi parlamentari, oltre che nella legge elettorale proporzionale<sup>19</sup>, il congegno ideale per potere esercitare senza particolari costrizioni giuridico-istituzionali il proprio ruolo sulla scena politico-parlamentare.

L'abbinata gruppi parlamentari-legge elettorale proporzionale lasciava infatti in mano ai partiti le decisioni fondamentali circa la determinazione dell'indirizzo politico<sup>20</sup>. Erano i partiti a presentarsi alle urne e a condurre la campagna elettorale, raccogliendo la percentuale di consensi e di seggi attri-

<sup>17</sup> Si vedano l'art. 14, comma 2, del regolamento della Camera (il quale richiede che il gruppo "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") e l'art. 14, comma 5, del regolamento del Senato (ai sensi dei quali i gruppi in deroga "devono rappresentare un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni", sempre che ad essi "aderiscano almeno cinque Senatori, anche se eletti con diversi contrassegni"). Come si vede, si tratta di requisiti tutti riferiti alla legislazione elettorale proporzionale anteriore al 1993.

<sup>18</sup> Cfr. P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, il mulino, Bologna, 1991, spec. 97 ss. Cfr. anche M. COTTA, *Partitocracy. Parties and their Critics in Italian Political Life*, in *The Oxford Handbook of Italian Politics*, edited by E. JONES AND G. PASQUINO, OUP, Oxford, 2016, 41 ss., nonché, anche sulle origini dell'art. 49 Cost., G. VECCHIO, *Partiti, autonomia privata, democraticità*, in <http://www.issirfa.cnr.it/giuseppe-vecchio-partiti-autonomia-privata-democraticita-maggio-2017.html>, maggio 2017.

<sup>19</sup> Cfr., per tutti, Cfr. E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Comunità, Milano, 1982 spec. 267 ss.

<sup>20</sup> Osserva che "l'intima struttura della Costituzione italiana del 1948 coincise con la legge elettorale proporzionale che l'accompagnò" A. MANZELLA, *Governo e Parlamento dopo il 1994*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. III. Istituzioni e politica*, a cura di S. COLARIZI, A. GIOVANNOLI E P. POMBENI, CAROCCI, Roma, 2014, 85 ss.

buita dagli elettori. Successivamente, sulla base delle carte così distribuite dagli elettori, erano poi gli stessi partiti giocare la loro partita: ossia, a decidere – con notevole libertà, seppure nel rispetto di un quadro eterodeterminato, nelle sue opzioni di fondo, dall’assetto delle alleanze internazionali delineatosi dopo la seconda guerra mondiale – quali accordi stipulare in concreto sia per la formazione delle coalizioni di governo, sia per l’approvazione dei singoli provvedimenti legislativi.

Coerentemente con l’impossibilità, per lo Stato repubblicano, di regolamentare i partiti politici – al di là del generico riferimento al “metodo democratico”, come è noto rimasto sostanzialmente inattuato, presente nell’art. 49 Cost.<sup>21</sup> – derivante dal fatto che lo stesso Stato si fondava appunto sui partiti, il versante interno dell’attività dei gruppi parlamentari restò del tutto privo di ogni regolamentazione pubblica, e integralmente lasciato alla libertà associativa degli stessi gruppi (e dei relativi partiti). Laddove non poteva spingersi l’ordinamento statale neppure poteva operare, a quel tempo, l’ordinamento dei due rami del Parlamento, salvo che per quel minimo di disciplina occorrente per consentire ai gruppi parlamentari di disporre di locali e personale a carico dei bilanci di Camera e Senato, oltre che per far transitare attraverso di essi, in una certa fase, lo stesso finanziamento pubblico ai partiti politici (altrimenti indistinguibili, per le leggi dello Stato, da altre associazioni non riconosciute) o per individuare criteri semplificati ai fini della presentazione delle liste elettorali ad essi corrispondenti<sup>22</sup>.

#### **4. L’evoluzione dei regolamenti parlamentari in epoca repubblicana**

In questo contesto istituzionale, con partiti forti e legge elettorale proporzionale, va sottolineato che nei primi decenni del Parlamento repubblicano il *cleavage* partitico ha in effetti funzionato piuttosto bene, come *cleavage* dominante e spesso pressoché esclusivo, tra l’altro consentendo per un quarantennio al bicameralismo paritario previsto nella Costituzione del 1948 di non dare origine a particolari problemi.

I partiti politici, infatti, assicuravano una coerenza anzitutto tra i comportamenti di voto degli elettori, che si rispecchiavano fedelmente, grazie ai sistemi elettorali proporzionali, in composizioni delle due Camere omogenee tra di loro; e poi altresì una coerenza tra i comportamenti di voto dei deputati, da un lato, e dei senatori, dall’altro, tanto nell’ambito del rapporto fiduciario quanto nell’esercizio della funzione legislativa, nelle assemblee e nelle

<sup>21</sup> Cfr. i contributi raccolti nel *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., e G. VECCHIO, *Partiti, autonomia privata, democraticità*, cit.

<sup>22</sup> Cfr. i contributi raccolti in *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, a cura di R. D’ALIMONTE E C. FUSARO, Il mulino, Bologna, 2008, e in *Il finanziamento della politica*, a cura di F. BIONDI e G. TARLI BARBIERI, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.

commissioni permanenti. Si spiega perfettamente perciò come mai le commissioni parlamentari, proprio grazie all'importanza e alla tenuta del *cleavage* partitico, ben potessero svolgere autonomamente larghissima parte dell'attività legislativa, anche in sostituzione completa delle assemblee (e spesso ignorando persino gli indirizzi governativi, specie quando incerti e frammentati): come è noto, nelle prime dieci legislature repubblicane la maggior parte delle leggi fu approvata (in almeno un ramo del Parlamento) direttamente dalle commissioni permanenti in sede deliberante o legislativa<sup>23</sup>. E anche per la restante parte dell'attività legislativa le commissioni svolgevano un ruolo decisivo<sup>24</sup>.

Un'ulteriore dimostrazione di questo successo del *cleavage* partitico e dei gruppi parlamentari è rappresentata dalla stessa evoluzione dei regolamenti di Camera e Senato. Questa si è realizzata, almeno finché si è potuta realizzare, nei primi 40 anni dell'esperienza parlamentare repubblicana, in piena coerenza con i presupposti fissati nel 1920.

Già negli anni '50 e quindi con maggiore chiarezza con i nuovi regolamenti approvati in parallelo dalla Camera e dal Senato nel 1971, e poi ancora con le progressive riforme di questi ultimi, specie negli anni '80 e '90, si è posta in essere una progressiva razionalizzazione ed accelerazione dei processi decisionali che ha fatto leva soprattutto sulla dimensione del gruppo parlamentare. Sia la programmazione dei lavori, sia il contingentamento dei tempi, sia, più di recente, e alla sola Camera, la segnalazione degli emendamenti da parte dei gruppi<sup>25</sup> sono tutti esempi di istituti nuovi rispetto al parlamentarismo liberale di impronta individualistica, i quali si sono affermati appunto facendo leva sulla dimensione del gruppo parlamentare e sull'organo che ne riunisce i presidenti, presieduto dal Presidente di Assemblea, la Conferenza dei capigruppo (protagonista, negli anni, di un significativo *enlargement of function*)<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Cfr., per tutti, C. DE MICHELI-L. VERZICHELLI, *Il parlamento*, Il mulino, Bologna, 2004, spec. 197.

<sup>24</sup> Cfr. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., spec. 440 ss.

<sup>25</sup> Per un'analisi di questi istituti sia consentito rinviare a L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, II ed., Il mulino, Bologna, 2013. Con specifico riferimento ai gruppi cfr. A. SANDOMENICO-A. PLACANICA, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti. II. Il contesto italiano*, a cura di S. MERLINI, Giappichelli, Torino, 2004, 19 ss. Cfr. inoltre, di recente, in chiave prevalentemente critica, E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2017, n. 2.

<sup>26</sup> Cfr. V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013, 316 ss. Questo processo di *enlargement of functions* della Conferenza dei capigruppo è andato a danno di altri organi camerale, e in particolare delle Giunte per il regolamento: cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, Luiss University Press, Roma, 2006, 11 ss., spec. 27, N. LUPO, *I poteri di*

Per dirla in termini semplificati, ogni volta che si è inteso modernizzare l'istituzione parlamentare lo si è fatto incrementando le funzioni dei gruppi, alla Camera come al Senato (seppure spesso seguendo vie non perfettamente coincidenti). Il processo di innovazione dei regolamenti parlamentari sembra però essersi rallentato sul finire degli anni '90, per poi bloccarsi quasi completamente nel nuovo secolo. Vediamo di accennare brevemente alle ragioni di ciò.

### 5. La cesura del 1993 e l'incompiuta stagione del maggioritario

Dal 1993 in avanti, con la crisi dei partiti politici e l'adozione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario e a collegi uninominali, il quadro è cambiato piuttosto drasticamente. Nel 1993, come è noto, si è verificata una forte discontinuità nel sistema politico italiano: nessuno dei partiti protagonisti dell'Assemblea costituente è sopravvissuto all'azione congiunta di Tangentopoli, della fine del muro di Berlino, del trattato di Maastricht e del cambio di legge elettorale.

Di questa discontinuità, però, si è preso atto, nel sistema istituzionale, solo parzialmente e in modo spesso contraddittorio, nel corso del lungo ventennio successivo. In particolare, si è sì abbandonato il sistema elettorale proporzionale, a seguito di un referendum abrogativo svoltosi nel 1993, in favore di una legge elettorale basata su collegi uninominali, ma ci si è assicurati che questa conservasse una significativa quota proporzionale, idonea ad evitare una rappresentanza troppo eterogenea nelle diverse parti del territorio nazionale, ma anche a permettere una "conta" tra i diversi partiti in lizza.

La legge elettorale è stata poi abbandonata e integralmente riscritta nel 2005, proprio quando il sistema partitico stava faticosamente assestandosi lungo una logica bipolare<sup>27</sup>, in favore di un meccanismo a base proporzionale, ma, alla Camera, con premio di maggioranza attribuito a livello nazionale e quindi *majority assuring*<sup>28</sup>. Salvo poi riscontrarne i problemi strutturali – lega-

*"giudice" e di "integratore" del diritto parlamentare*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-13*, Jovene, Napoli, 2013, 183 ss., spec. 211 ss., e L. BARTOLUCCI, *Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*, a cura di N. LUPO e G. PICCIRILLI, Il mulino, Bologna, 2016, 281 ss.

<sup>27</sup> Cfr. R. D'ALIMONTE, *I rischi di una nuova riforma elettorale. In difesa del "Mattarellum"*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 3, 497 ss. Per un quadro aggiornato cfr. F. BIONDI-G. RIVOCSECHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO, Il mulino, Bologna, 2015, 161 ss., spec. 191 ss.

<sup>28</sup> Cfr. R. D'ALIMONTE, *La formazione elettorale dei governi*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide. Il Filangieri. Quaderno 2010*, Jovene, Napoli, 2011, 55 ss. e A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in *Il premio di maggioranza. Origini*

ti al mutamento del quadro partitico e alla sua applicazione ad un bicameralismo paritario – nelle elezioni del 2013 e, soprattutto, dover prendere atto della sua incostituzionalità, dichiarata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, in quanto, prevedendo un premio di maggioranza senza alcuna soglia minima per ottenerlo e non consentendo agli elettori di esprimere la propria preferenza sui candidati da eleggere, risultava sproporzionata e contrastante con le disposizioni costituzionali sul diritto di voto<sup>29</sup>.

In un contesto di frequenti e profondi cambiamenti delle leggi elettorali<sup>30</sup>, non si sono portate a termine né riforme costituzionali volte a codificare e in qualche modo a riequilibrare, con i dovuti contrappesi, la svolta maggioritaria, e nemmeno, come si è accennato, revisioni complessive o organiche dei regolamenti di Camera e Senato. La sola parziale eccezione – legata al percorso di riforma costituzionale che si intraprese in contemporanea, ma che non giunse a buon fine – è rappresentata dalla riforma del regolamento della Camera del 1997, che ha messo a regime i meccanismi della programmazione dei lavori e del contingentamento dei tempi<sup>31</sup>, ma che proprio sulla disciplina relativa ai gruppi parlamentari ha registrato una significativa battuta di arresto, con la mancata approvazione di una proposta avanzata dal Presidente Violante volta a limitare la formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura<sup>32</sup>.

Ciò ha fatto sì che siano rimaste inalterate, in entrambi i regolamenti, le regole per la formazione dei gruppi parlamentari, le quali perciò, ai fini dei criteri individuati per consentire la formazione dei gruppi “in deroga” o “autorizzati”, fanno riferimento, alla Camera come al Senato, a leggi elettorali da tempo non più in vigore, ossia al sistema proporzionale vigente fino al 1993<sup>33</sup>.

*ni, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, a cura di A. CHIARAMONTE e G. TARLI BARBIERI, CAROCCI, Roma, 2011, 15 ss.

<sup>29</sup> Cfr., tra i tanti, A. ANZON, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 1, 27 ss., nonché il dibattito ivi, 629 ss., con interventi di G. Azzariti, S. Bartole, R. Bin. G. Brunelli, P.A. Capotosti, L. Carlassare, A. Cerri, M. Dogliani, T.F. Giupponi, F. Lanchester, V. Onida, F. Rimoli, R. Romboli, G.M. Salerno, F. Sorrentino, S. Staiano.

<sup>30</sup> Cfr., per tutti, F. CLEMENTI, *Vent’anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, n. 2, 557 ss., spec. 595 ss. Sulle vicende più recenti delle leggi elettorali si tornerà *infra*, nel par. conclusivo.

<sup>31</sup> Per un’analisi di quella riforma, cfr., a caldo, G. RIVOSCECHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. 21 ss.; e, a dieci anni di distanza, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno n. 2007*, a cura di V. LIPPOLIS, Jovene, Napoli, 2008.

<sup>32</sup> La vicenda è ripercorsa da V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. 94 ss. Cfr. anche Id., *Parliamentary Groups in the Evolving Italian Political System*, in *Duquesne Law Review*, 2014, n. 1, 177 ss.

<sup>33</sup> Cfr. N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Democrazia e diritto*, 2009, n. 3-4, 83 ss. e S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Parlamento*

Soltanto due sono state le innovazioni introdotte, in questa fase, nella disciplina dei gruppi parlamentari. Da un lato, alla Camera nel 1997, quale unico residuo della riforma fallita, si è prevista – sulla base di una disciplina piuttosto articolata, la quale, nella sua struttura, riproduce quella dei gruppi nella bipartizione tra componenti politiche *pleno jure*, ove vi aderiscano almeno 10 deputati, e componenti politiche “in deroga”, ove corrispondenti a un partito o movimento politico<sup>34</sup> – la formazione di componenti politiche in seno al gruppo misto, allo scopo di renderlo più “governabile”, ma così finendo per introdurre un ulteriore incentivo alla frammentazione<sup>35</sup>.

Dall’altro, presso Camera e Senato, si sono introdotte, alla fine del 2012, sulla scorta di alcuni scandali nella gestione finanziaria di un paio di gruppi parlamentari, oltre che dell’avanzare della c.d. “antipolitica”, all’immediata vigilia delle elezioni del 2013, una serie di norme sul funzionamento interno e sulla trasparenza dei bilanci dei medesimi gruppi<sup>36</sup>. Con l’occasione, nel solo regolamento della Camera, si è altresì inserita una ambigua definizione dei gruppi parlamentari – qualificati al tempo stesso come “associazioni di deputati” e, subito dopo, come “soggetti necessari al funzionamento della Camera” – entrando perciò, ma senza risolverla, nell’annosa questione della natura giuridica dei gruppi parlamentari<sup>37</sup>. In parallelo, si è rivista, in modo assai significativo, la disciplina relativa al finanziamento dei partiti<sup>38</sup> e si è tentato di

*dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016, Jovene, Napoli, 2017, 117 ss., spec. 130 ss. Cfr. anche supra, la nota 17.*

<sup>34</sup> Cfr. l’art. 14, comma 5, del regolamento della Camera: “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”. In quest’ultimo requisito è evidente la connessione con la legge elettorale del 1993, l’unica – prima della legge n. 165 del 2017 – ad aver previsto, in epoca repubblicana, i collegi uninominali.

<sup>35</sup> Cfr., tra gli altri, V. COZZOLI-F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Parlamento del bipolarismo*, cit., 339 ss., spec. 357 ss., e A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>36</sup> Cfr. F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2012, n. 3, e T.F. GIUPPONI, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in *Il finanziamento della politica*, cit., 275 ss.

<sup>37</sup> Così l’art. 14, comma 01, del regolamento della Camera, su cui cfr., tra gli altri, E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all’asimmetrica con i gruppi parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2015, 331 ss.

<sup>38</sup> Si veda il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (“Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”), convertito, con modificazioni, dalla legge

intervenire sullo stesso ordinamento dei partiti politici, al fine di dare “piena” attuazione all’art. 49 Cost.<sup>39</sup>.

Al tempo stesso, dal 1993 in poi, l’appartenenza a un partito e a un gruppo parlamentare è diventata meno significativa – anche perché i partiti si sono de-ideologizzati e sono andati assumendo caratteri e confini decisamente meno stabili – e, parallelamente, la legislazione in commissione si è ridotta ad un fenomeno di marginale importanza, quantitativa e qualitativa. Nonostante leggi elettorali che consegnavano in mano ai partiti la definizione delle candidature alle elezioni, la perdita di peso dei partiti in Parlamento e nella società è risultata essere notevolissima.

Tuttavia, la scarsa stabilità del sistema elettorale e la mancata riforma costituzionale, soprattutto riguardo all’assetto del bicameralismo – della cui ridefinizione si discute, in Parlamento, almeno a partire dal 1982 – non hanno di certo incoraggiato l’adattamento delle regole di diritto parlamentare ai mutamenti nel frattempo intervenuti nella forma di Stato e nella forma di governo, impedendo di trarre le relative conseguenze sulle modalità di organizzazione e di funzionamento della rappresentanza parlamentare.

Una dinamica parlamentare articolata, oltre che e più che per gruppi, per coalizioni o schieramenti di maggioranza o di opposizione, pur a lungo evocata, nella vigenza di leggi elettorali prevalentemente maggioritarie<sup>40</sup>, non si è mai realizzata. Lo dimostrano, da un lato, sul piano normativo, la scarsa presenza di queste locuzioni – la prima, ovviamente, ove intesa in senso organizzativo, e non meramente numerico – nei regolamenti parlamentari; dall’altro, sul piano fattuale, la circostanza che in ogni legislatura i confini tra la maggioranza e l’opposizione siano stati incerti e precari, non solo per effetto della “mobilità” dei parlamentari, ma anche per l’instabilità degli Esecutivi (e delle

21 febbraio 2014, n. 13, su cui cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti italiani: dall’introduzione del finanziamento pubblico alla sua “abolizione”*, in *Il finanziamento della politica*, cit., 11 ss.

<sup>39</sup> Cfr. A.S., XVII legislatura, n. 2439 (Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica), approvato dalla Camera dei deputati l’8 giugno 2016, su cui cfr. P. GAMBALE e G. MELONI, *La regolamentazione dei partiti e la loro democrazia interna in Italia: dal regime di applicazione convenzionale alla prima legge di attuazione dell’art. 49 Cost.?*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 27 settembre 2017.

<sup>40</sup> Sul parlamentarismo maggioritario e lo statuto dell’opposizione vi è un’ampia letteratura: cfr., tra gli altri, V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell’opposizione*, in *Valori e principi del regime repubblicano. III. Legalità e garanzie*, a cura di S. LABRIOLA, Laterza, Roma-Bari, 2006, 221 ss.; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il mulino, Bologna, 2013, V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, nonché E. DE GIORGI, *L’opposizione parlamentare in Italia. Dall’antiberlusconismo all’antipolitica*, Carocci, Roma, 2016, spec. 40 ss., e A. ANTONUZZO-G. PERNICIARO, *Statuto dell’opposizione: non è questo il momento... ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., 145 ss.

loro maggioranze), che non hanno mai coperto un'intera legislatura<sup>41</sup>, cedendo spesso il passo a governi c.d. "tecnici", sorretti cioè da un consenso più ampio e con obiettivi programmatici più limitati<sup>42</sup>.

### 6. L'accentuata "mobilità" tra i gruppi parlamentari

La crisi di questo modello partitocentrico è plasticamente evidenziata, come si è accennava, dall'elevata mobilità tra i gruppi parlamentari che ha caratterizzato tutte le legislature dell'ultimo ventennio. Mobilità sicuramente legata, in parte, alla variabilità dello stesso quadro partitico, ma per altra parte incentivata – come si è a più riprese sottolineato<sup>43</sup> – da regole sulla formazione dei gruppi rimaste sostanzialmente inalterate a partire dal primo dopoguerra, ma soprattutto dovuta a singoli parlamentari che hanno mal sopportato l'appartenenza, in parlamento, ad un partito che pure avevano scelto e hanno preferito far prevalere un *cleavage* diverso. Essi hanno perciò inteso svolgere il proprio mandato con maggiore libertà di dissentire, in modo più sistematico, dalle indicazioni fornite dai vertici del partito di appartenenza<sup>44</sup>.

Certo, poi questa decisione li ha spesso condotti ad aderire ad altri partiti o movimenti politici, e dunque ad accettare altre direttive, sempre di carattere politico. Tuttavia, ciò non è accaduto in tutti i casi, e comunque non subito. Si spiega così il noto fenomeno dell'"esplosione" del gruppo misto, caratterizzato, all'evidenza, da direttive e vincoli politici più laschi (cui la già ricordata istituzione delle componenti politiche, alla Camera, ha in qualche modo inteso porre rimedio). Inoltre, spesso l'adesione ad un nuovo gruppo è stata negoziata in modo da lasciare più margini di azione al parlamentare in questione o ha portato alla formazione di gruppi e formazioni politiche "a maglie larghe": il che è testimoniato, in particolare, dal frequente uso del

<sup>41</sup> Come è noto, anche nella XIV legislatura, infatti, vi sono stati due governi, ancorché entrambi con Berlusconi Presidente del consiglio.

<sup>42</sup> Emblematico è il caso dei c.d. "governi tecnici", sorti nella seconda parte delle legislature XI, XII e XVI: cfr. A. PIERINI, *I governi tecnici in Italia*, in *Governi tecnici e tecnici al governo*, a cura di M. VOLPI, Giappichelli, Torino, 2017, 43 ss., nonché, volendo, N. LUPO, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, n. 1, 57 ss.

<sup>43</sup> Cfr., ad esempio, N. LUPO, *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in *ASTRID-Italianieuropei, Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. BASSANINI E R. GUALTIERI, Passigli, Firenze, 2009, 159 ss.

<sup>44</sup> Cfr. F. CAZZOLA, *Migranti di lusso. I parlamentari tra crisi di coscienza e trasformismo*, in *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, a cura di S. PASSIGLI, Passigli, Firenze 2015, 145 ss. ov'è proposta un'analisi delle motivazioni alla base dei cambi di gruppo decisi dai parlamentari, tra le quali quella dominante risulta essere: "il partito non mi piace più".

termine “autonomia” nella denominazione dei nuovi gruppi parlamentari sorti in corso di legislatura<sup>45</sup>.

Ad ogni modo, il numero dei cambiamenti di gruppo si è andato accrescendo in modo straordinario nelle ultime cinque legislature, a dimostrazione del disagio che i parlamentari incontrano nell’aderire appieno e nell’identificarsi *in toto* all’interno di una logica di gruppo; al tempo stesso, si sono moltiplicati i gruppi nati in corso di legislatura, spesso senza neppure una precisa corrispondenza con partiti e movimenti politici<sup>46</sup>.

Il tutto, in definitiva, a dimostrazione della ineludibilità, *rebus sic stantibus*, della dimensione del gruppo parlamentare nell’attuale Parlamento, ma anche del fatto che la tradizionale qualificazione del gruppo parlamentare come “riflesso dei partiti politici in Parlamento” risulti oggi falsante e non più corrispondente all’assetto attuale dei gruppi parlamentari. Ben pochi di essi – circa la metà del totale – corrispondono, in effetti, a partiti (o movimenti) politici organizzati nel paese e presenti sulla scheda negli appuntamenti elettorali. Si può forse attenuare il rilievo del fenomeno, e provare a nobilitarlo un po’, ipotizzando che si tratti di una sorta di *revival* del parlamentarismo ottocentesco, quando, specie nel Regno Unito, nacquero prima i gruppi parlamentari, e solo dopo i partiti politici veri e propri<sup>47</sup>. In realtà, ben pochi di questi nuovi gruppi – perlopiù autorizzati dagli Uffici di Presidenza di Camera e Senato, a volte in base ad interpretazioni decisamente lassiste delle (già piuttosto largheggianti e ambigue, in quanto non aggiornate) norme vigenti<sup>48</sup> – si propongono effettivamente o comunque sono destinati a trasformarsi in partiti.

Nella XVII legislatura, specie nella sua parte finale, neppure la tenue razionalizzazione-cristallizzazione del confine tra maggioranza e opposizione derivante dalle votazioni fiduciarie – che, non a caso, devono svolgersi, in base all’art. 94 Cost., nella forma più solenne possibile del voto per appello nominale – sembra più tenere: anche per reazione ad un uso eccessivo della

<sup>45</sup> Per riferirci al solo Senato, basti qui ricordare che il termine “autonomia” risulta presente nella denominazione – spesso assai articolata e “plurale” – di ben 4 dei 10 gruppi parlamentari (più il misto) operanti in Senato nel novembre 2017.

<sup>46</sup> Per accurate analisi di questi fenomeni cfr. C. DE CARO, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, n. 2, 351 ss., S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. ZANON E F. BIONDI, Giuffrè, Milano, 2001, 189 ss. e Id., *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., 117 ss.

<sup>47</sup> Cfr., per tutti, P. POMBENI, *Alle origini del “partito moderno”: la “nuova organizzazione politica” di Joseph Chamberlain (1874-1880)*, in Id., *La ragione e la passione. Le forme della politica nell’Europa contemporanea*, Il mulino, Bologna, 2010, 67 ss.

<sup>48</sup> Segnalate tempestivamente in dottrina: cfr. R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento*, cit., 256, e S. CURRERI, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 giugno 2006.

questione di fiducia su maxiarticoli o maxiemendamenti, si è assistito non soltanto ai consueti fenomeni di assenze più o meno “strategiche” ai voti fiduciari, ma altresì a parlamentari che hanno negato la fiducia su quel singolo provvedimento pur continuando a dichiarare di ritenersi parte della maggioranza; o, al contrario, a parlamentari che hanno votato (o dichiarato di voler votare) la fiducia su quel provvedimento, pur non essendo strutturalmente parte della maggioranza (dandosi così origine a nuove forme di appoggio al Governo, non solo “esterno”, ma anche “non esplicitamente concordato”).

### **7. La permanenza del bicameralismo paritario dopo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e la spinta a favore della proporzionalizzazione del sistema elettorale**

L'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, con cui si sono respinte una incisiva riforma del bicameralismo e una serie di altre disposizioni collocate nella seconda parte della Costituzione, rappresenta probabilmente un punto di svolta nell'evoluzione del parlamentarismo italiano. La prospettiva di una persistenza, almeno per alcuni anni, di un bicameralismo paritario indebolisce non poco la spinta, come si è visto tutt'altro che irresistibile, verso una dinamica maggioritaria del sistema politico e, al tempo stesso, frappone un ostacolo non da poco nei confronti di leggi elettorali *majority assuring* basati sul meccanismo del premio di maggioranza (non potendosi prevedere due premi di maggioranza nei due rami del Parlamento, in considerazione del rischio che essi vengano attribuiti a forze politiche diverse)<sup>49</sup>.

Tale prospettiva chiama inoltre a riprendere in esame quelle riforme dei regolamenti parlamentari che sono state bloccate nella pluridecennale attesa di una revisione costituzionale del bicameralismo che poi, appunto, non è arrivata<sup>50</sup>. Riforme dei regolamenti parlamentari che sono state ulteriormente

<sup>49</sup> Cfr., con chiarezza, C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008, spec. 21 ss. All'indomani della sentenza n. 35 del 2017 si era altresì ventilata l'ipotesi di premi “coordinati” tra Camera e Senato, ed assegnabili solo nel caso in cui ad essi avessero diritto liste collegate tra di loro: cfr. M. LUCIANI, *A lezione di storia*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2017, n. 1, 4. Criticamente, visto che in tal modo si inciderebbe sull'elezione distinta delle due Camere (e sul loro scioglimento, che la Costituzione prefigura anche come individuale), cfr. G. TARLI BARBIERI, voce *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, 903 ss., spec. 936.

<sup>50</sup> In questo senso cfr. G. BRUNELLI, *Dopo il referendum: un'interpretazione del voto e alcune ipotesi di lavoro*, editoriale in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 1, 9 ss., spec. 12, A. MANZELLA, *Lezioni dal referendum: per un rinnovato dialogo istituzionale*, ivi, 2017, n. 2, 339 ss., e E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2017, n. 2. In questa logica, cfr. anche il già citato *Quaderno del Filangieri su Il Parlamento dopo il referendum costituzionale* e ASTRID, *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, a cura di F. BASSANINI e A. MANZELLA, Passigli, Firenze, 2017. *Contra*, si veda M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2017, n.

disincentivate dall'elevata instabilità delle leggi elettorali, ormai oggetto di revisione, per effetto dell'azione del Parlamento o della Corte costituzionale, con una frequenza del tutto inusuale nel panorama comparato<sup>51</sup>.

Di questo mutamento di equilibrio si è fatta interprete anche la Corte costituzionale, la quale, avendo più che comprensibilmente scelto di esprimersi sulle censure di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della legge n. 52 del 2015 (il c.d. *Italicum*) solo successivamente alla pronuncia referendaria<sup>52</sup>, ha tenuto in considerazione – in quale misura, non è ovviamente dato sapere – anche il voto referendario, e il conseguente permanere dell'originario assetto bicamerale.

Nella sentenza n. 35 del 2017, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo sia il turno di ballottaggio, non in generale, ma per come configurato nella specie, in quanto per perseguire il legittimo obiettivo della stabilità di governo determinava, ad avviso della Corte, uno “sproporzionato sacrificio dei principi di rappresentatività e di eguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta”. L'altra censura accolta dalla Corte ha riguardato la disciplina delle pluricandidature (ammesse, dalla legge n. 52 del 2015, con riferimento esclusivo ai capilista, fino ad un massimo di 10 collegi), nella misura in cui affidava all'opzione del capolista pluriletto la scelta del collegio di effettiva elezione, attribuendogli in tal modo “un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale”, così ponendosi “in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore”<sup>53</sup>.

Infine, nel passaggio finale della pronuncia, aperto da una classica frase volta ad introdurre un *obiter dictum* (“Fermo restando quanto appena affermato, questa Corte non può esimersi dal sottolineare...”), la motivazione della sentenza ha dato atto dell'esito del referendum costituzionale e ne ha ricavato un'indicazione costituzionale nel senso di sistemi elettorali non divergenti, al fine di garantire un corretto funzionamento del bicameralismo paritario e della forma di governo parlamentare: “la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamen-

2, ad avviso della quale si tenterebbe in tal modo di “imporre nel chiuso delle Aule parlamentari un progetto che nello spazio della deliberazione pubblica è inesorabilmente fallito”.

<sup>51</sup> Rileva un “ipercinetismo italiano in materia elettorale” F. LANCHESTER, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2017, n. 1, 6.

<sup>52</sup> Così conformandosi ad un suggerimento avanzato da una parte della dottrina: cfr., tra gli altri, V. LIPPOLIS, *L'Italicum di fronte alla Corte e i tempi del referendum sulla riforma costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2016, n. 18.

<sup>53</sup> Le espressioni virgolettate sono tratte dalla sentenza n. 35 del 2017: rispettivamente, punti 9.2 e 12.2 del considerato in diritto.

to della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolano, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee".

E' un monito da leggersi come denso di significati istituzionali, che eccedono anche l'ambito, pur cruciale, dei sistemi elettorali, con il quale la Corte riafferma la centralità e l'attualità della forma di governo parlamentare, in cui i Governi sono espressione del Parlamento.

Se ne deduce, in definitiva, che la Costituzione italiana resta perciò astrattamente compatibile con vari tipi di leggi elettorali, ma che, nella sua attuale struttura, suggerisce sistemi elettorali non *majority assuring*, se non altro perché quelli che invece prevedono meccanismi di tal tipo devono essere sottoposti ad uno scrutinio stretto di proporzionalità, quanto al minimo sacrificio possibile dei principi di eguaglianza del voto (in uscita) e di rappresentatività (quest'ultimo da considerarsi obiettivo "primario" delle leggi elettorali di Camera e Senato, come la Corte afferma, in una forma di governo parlamentare)<sup>54</sup>: scrutinio invero particolarmente arduo da superare, dal momento che i principi opposti, identificati nella stabilità di governo e nella rapidità del processo decisionale, appaiono più difficilmente conseguibili in un bicameralismo tuttora paritario (perlomeno se si intende agire mediante i soli sistemi elettorali).

#### **8. La nuova legge elettorale n. 165 del 2017 e le prospettive di riforma della disciplina dei gruppi parlamentari (specie al Senato)**

Anche sulla base del monito finale della sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale il Parlamento ha cercato di evitare che le elezioni si svolgessero sulla base del c.d. "Consultellum": ossia, sulla base del sistema elettorale risultante dalle disposizioni delle leggi n. 270 del 2005 (per il Senato) e n. 52 del 2015 (per la Camera) "sopravvissute" alle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 della Corte costituzionale. Un assetto legislativo il quale, oltre ai problemi di omogeneità evidenziati nel monito prima ricordato, sollevava, in primo luogo, seri dubbi di costituzionalità, quanto all'elezione del Senato, riguardo all'assenza di meccanismi a favore dell'eguaglianza di genere, per come posta dall'art. 51 Cost. (dopo la revisione di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2003)<sup>55</sup> e relativamente alla permanenza di pluricandidature illimitate,

<sup>54</sup> Il passaggio, assai discusso, in cui la Corte afferma questa primarietà (che potrebbe invero intendersi anche in senso meramente temporale), è il seguente: "in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività" (così la sentenza n. 35 del 2017, par. 9.2 del considerato in diritto).

<sup>55</sup> Conformemente, cfr. G. TARLI BARBIERI, voce *Sistemi elettorali*, cit., 910.

con opzione successiva rimessa al candidato plurieletto<sup>56</sup>; in secondo luogo, sembrava abbisognare, sul piano della funzionalità, di norme integrative-attuative soprattutto quanto alle modalità di espressione del voto (e della relativa preferenza) sempre relativamente all'elezione del Senato<sup>57</sup>; originava, in terzo e ultimo luogo, una serie di non facili questioni interpretative circa l'ammissibilità delle coalizioni, al Senato, a seconda della natura mobile o fissa dei rinvii che la legislazione elettorale per il Senato operava nei confronti di quella per la Camera<sup>58</sup>.

A questo scopo, con un iter avviato all'indomani della sentenza n. 35 del 2017 (anzi, sin dal comunicato-stampa con cui la Corte costituzionale aveva dato notizia della decisione presa)<sup>59</sup>, la Commissione Affari costituzionali della Camera aveva inizialmente licenziato un testo per più versi simile alla legge elettorale vigente in Germania, frutto di un accordo politico tra i quattro gruppi parlamentari più numerosi: PD, Cinque Stelle, Forza Italia e Lega Nord<sup>60</sup>. Tuttavia, una volta giunto all'esame dell'Assemblea di Montecitorio, si è registrata l'approvazione, a sorpresa, a scrutinio segreto, degli identici emendamenti Fraccaro 1.512 e Biancofiore 1.535, su cui la Commissione aveva espresso parere contrario, con i quali si stabiliva l'abrogazione delle disposizioni speciali attualmente vigenti per la circoscrizione Trentino-Alto Adige, disponendo l'aumento del numero dei collegi uninominali della Camera costituiti nelle circoscrizioni nazionali da 225 a 231. A seguito dell'imprevista approvazione di questi identici emendamenti, che evidentemente faceva emergere come l'accordo alla base della riforma fosse tutt'altro che solido, l'Assemblea ha deliberato, su proposta del gruppo PD, il rinvio in Commissione del progetto di legge<sup>61</sup>.

La nuova legge elettorale, la n. 165 del 2017, per la prima volta identica, nelle sue linee di fondo, tra Camera e Senato, e approvata a vasta maggioran-

<sup>56</sup> Cfr. L. TRUCCO, "Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, in *www.giurcost.org*, 31 marzo 2017, 161.

<sup>57</sup> Cfr. ampiamente G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2017, n. 2.

<sup>58</sup> Cfr., nel senso di ritenere mobile il relativo rinvio, L. TRUCCO, "Sentenza Italicum", cit., 166.

<sup>59</sup> Formalmente, infatti, l'iter viene avviato il 9 febbraio, seppure con una breve seduta nella quale il presidente della Commissione affari costituzionali avverte che si è deciso di attendere il deposito della sentenza "prima di proseguire oltre nell'iter parlamentare delle proposte di legge, affinché il Parlamento possa disporre di tutti i necessari elementi ai fini di una adeguata istruttoria legislativa e del prosieguo dell'esame". Sull'efficacia dei comunicati stampa diffusi dalla Corte costituzionale cfr. A. GRAGNANI, *Comunicati-stampa dal palazzo della Consulta anziché provvedimenti cautelari della Corte costituzionale? Sugli «effetti preliminari» della dichiarazione d'incostituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 2.

<sup>60</sup> Cfr. il testo licenziato, in sede referente, il 5 giugno 2017: A.C., XVII legislatura, n. 2352 e abb.-A.

<sup>61</sup> A.C., XVII legislatura, res. sten., 8 giugno 2017.

za, seppure con un ripetuto ricorso alla questione di fiducia, prospetta un sistema “misto”, derivante cioè da una combinazione di meccanismi proporzionali e meccanismi maggioritari<sup>62</sup>. Tuttavia, i meccanismi maggioritari, i più delicati sul piano della costituzionalità, visto che per definizione alterano la rappresentanza e l’eguaglianza del voto (in uscita), fanno leva non più su un premio di maggioranza, bensì sull’effetto maggioritario, ritenuto più naturale dalla stessa Corte costituzionale, derivante dai collegi uninominali. Tali collegi sono previsti per assegnare un po’ più di un terzo del totale dei seggi: 232 alla Camera; 116 al Senato<sup>63</sup>.

Nei confronti della nuova legge elettorale sono stati segnalati una serie di profili di pretesa illegittimità costituzionale, procedurali e sostanziali, che in altra sede sono stati discussi, ovviamente alla luce della giurisprudenza costituzionale, concludendo per la loro infondatezza<sup>64</sup>. Vi sono, peraltro, taluni profili di opportunità/inopportunità, i quali però riguardano il merito della legislazione elettorale, e non la sua conformità alla Costituzione.

Ad ogni modo, l’approvazione di una nuova legge elettorale sta portando, nel finale della XVII legislatura – politicamente parlando, di sicuro la più “lunga” della storia repubblicana – ad una riapertura del “tavolo” delle riforme dei regolamenti parlamentari. Con qualche esitazione alla Camera<sup>65</sup>; con maggior decisione al Senato, ove, in particolare, si sta provando nuovamente ad affrontare la disciplina dei gruppi parlamentari, con l’intento dichiarato di ridurre la mobilità dei senatori tra i diversi gruppi.

Il testo predisposto in esito ai lavori di un comitato ristretto costituitosi in seno alla Giunta per il regolamento supererebbe il tradizionale principio della sufficienza di un numero minimo di parlamentari per la costituzione di un gruppo: accanto al requisito numerico, che resterebbe immutato in 10 senatori, comparirebbe un requisito “elettorale”, contenente un espresso riferimento alla necessità della corrispondenza con un partito o movimento politico presentatosi alle elezioni per il Senato<sup>66</sup>. Il quadro si completerebbe con

<sup>62</sup> Sull’universo dei sistemi elettorali “misti” e sulle sue possibili classificazioni cfr. l’accurata analisi politologica svolta da A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L’universo dei sistemi elettorali misti*, Il mulino, Bologna, 2005, spec. 43 ss.

<sup>63</sup> Come rilevato dal dossier del Servizio Studi del Senato (XVII legislatura, *Riforma elettorale. Note sull’A.S. n. 2941*, ottobre 2017, n. 557, p. 9), il numero di 232 collegi uninominali, ora previsti per la Camera, corrisponde esattamente al numero dei collegi uninominali che erano previsti per il Senato dal decreto legislativo n. 535 del 1993.

<sup>64</sup> Cfr. N. LUPO, *Verso un’auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *www.federalismi.it*, n. 22, 22 novembre 2017.

<sup>65</sup> C. FASONE, *Qualcosa si muove sul fronte delle revisioni dei regolamenti parlamentari?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, rubrica *Interna corporis* degli organi costituzionali, n. 2/2017

<sup>66</sup> Si riporta di seguito, per comodità del lettore, la riformulazione dell’art. 14, comma 4, del regolamento del Senato (in corsivo le parti che sarebbero aggiunte): “4. Ciascun Gruppo dev’essere

l'esclusione di qualsivoglia eccezione (salvo le minoranze linguistiche, che comunque potrebbero costituire un gruppo, ove autorizzati dal Consiglio di Presidenza, purché abbiano almeno 5 senatori) e con il divieto di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura, salvo ove "risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti".

Si tratta di una disciplina sicuramente migliorativa della situazione attuale, in quanto maggiormente idonea a disincentivare la mobilità dei parlamentari. Resterebbero possibili sia, ovviamente, l'uscita di un senatore dal gruppo di originaria appartenenza, sia il suo passaggio ad un altro gruppo: poiché il requisito della corrispondenza con un partito o movimento politico è posto in capo al gruppo e non al singolo senatore, parrebbe che – contrariamente a quanto affermato da alcune indiscrezioni di stampa – la disciplina in esame non sia idonea ad impedire l'iscrizione di un senatore ad un gruppo diverso da quello originario, ma vieti solo la costituzione di un nuovo gruppo che non derivi dalla fusione di due gruppi già esistenti<sup>67</sup>. Resterebbe perciò esclusa la formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura, verificatasi a volte del tutto indipendentemente rispetto alle dinamiche del sistema partitico, ma altre volte conseguenza di fratture o scissioni all'interno dei partiti, specie di quelli più grandi.

Questi ultimi fenomeni potranno perciò continuare a verificarsi, tuttavia non troverebbero più un loro immediato riflesso nell'ordinamento parlamentare, o lo troveranno in misura parziale. E comunque non avranno più – specie se un percorso di riforma analogo verrà portato avanti anche alla Camera – un loro incentivo all'interno delle norme dei regolamenti parlamentari, così come invece è accaduto nelle ultime legislature.

*composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto".*

<sup>67</sup> Si noti peraltro che sarebbero introdotti alcuni disincentivi in particolare con riferimento ai vicepresidenti e ai segretari d'Assemblea, oltre che ai componenti dell'ufficio di presidenza delle commissioni: i titolari di queste cariche, elettive ma frutto di un riparto informale tra i diversi gruppi, decadrebbero dall'incarico, per espressa previsione regolamentare, in caso di passaggio di gruppo.