

**I GRUPPI PARLAMENTARI NELLA XVII LEGISLATURA: CAUSE E  
CONSEGUENZE DELLA LORO MOLTIPLICAZIONE\***

**LUCA BARTOLUCCI\*\***

**Sommario**

1. Premessa - 2. Un primo bilancio della riforma del 2012 sul funzionamento interno e sulla trasparenza dei bilanci dei gruppi - 3. I gruppi parlamentari nella XVII legislatura tra vicende politiche e riforme istituzionali - 4. Leggi elettorali e regole parlamentari sui gruppi - 5. La relazione tra regole sui gruppi e altri organi parlamentari: in particolare, gli effetti sulla Giunta per il regolamento del Senato, sul Presidente d'Assemblea e sulla Conferenza dei Capigruppo - 6. Le regole sui gruppi parlamentari nella riforma del Regolamento del Senato: virtù e criticità - 7. Spunti conclusivi: l'asimmetria con la Camera dei deputati e l'inizio della XVIII legislatura.

**Suggerimento di citazione**

L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del ciclo di seminari "Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio", svolti nell'aprile 2018 presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (Istituto Dirpolis, Area di ricerca PARS) e organizzati in collaborazione con le Università di Firenze (Dipartimento di Scienze giuridiche) di Pisa (Dipartimento di Giurisprudenza) e LUISS Guido Carli (Centro di studi sul Parlamento).

\*\* Dottore di Ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate presso l'Università "La Sapienza" di Roma.

### **1. Premessa**

È un momento particolarmente opportuno per riflettere sui gruppi parlamentari, a causa dei molteplici spunti – di fatto e di diritto – che la fine della XVII legislatura e l’inizio della XVIII hanno offerto. Infatti, la XVII legislatura è stata preceduta da una riforma sul funzionamento interno e sulla trasparenza dei gruppi; nella sua fase centrale è stata quella con la maggiore mobilità parlamentare, anche a causa del cambiamento del sistema politico in atto; infine, si è conclusa con l’approvazione non solo di una nuova legge elettorale ma anche con la riforma del Regolamento del Senato, che trova proprio nella disciplina dei gruppi una delle sue parti più qualificanti. Due riforme sulla disciplina dei gruppi (quella della XVI legislatura in entrambe le Camere, quella della XVII legislatura solo al Senato) giunte dunque a cinque anni di distanza, con in mezzo il periodo di maggiore mobilità parlamentare e che si è sovrapposto con una delle legislature politicamente “più lunghe” della Repubblica.

Nelle prossime pagine, dopo un breve bilancio della riforma del 2012 sul funzionamento interno e sulla trasparenza dei bilanci dei gruppi, si stilerà dapprima una “fotografia” di quanto accaduto nella XVII legislatura in riferimento ai gruppi parlamentari e si proverà poi ad indagarne le cause e le conseguenze. Tra le cause si possono annoverare le vicende politiche, il percorso delle riforme istituzionali e ovviamente le regole parlamentari sui gruppi, rimaste inalterate nelle ultime stagioni politiche. Tra le conseguenze vi sono alcuni effetti su altri organi delle Camere e dunque sull’organizzazione parlamentare in generale. Queste cause e queste conseguenze hanno portato – tra loro e insieme all’approvazione della legge elettorale n. 165 del 2017 – alla riforma del Regolamento del Senato, della quale si proveranno a scorgere alcune (possibili) virtù e alcune (prevedibili) criticità.

### **2. Un primo bilancio della riforma del 2012 sul funzionamento interno e sulla trasparenza dei bilanci dei gruppi**

Prima di analizzare alcune delle vicende che hanno portato alla riforma del Regolamento del Senato e delle norme sui gruppi parlamentari, sembra necessario stilare un primo bilancio della riforma della XVI legislatura sul funzionamento interno e sulla trasparenza dei gruppi, che venne approvata anche sulla scorta di alcuni scandali nella gestione finanziaria di un paio di gruppi parlamentari, oltre che dell’avanzare della c.d. ‘antipolitica’<sup>1</sup>, alla vigilia delle elezioni del 2013. Invero, sono modifiche che si accompagnano da una parte a

<sup>1</sup> N. LUPPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio-sullefonti.it*, n. 3, 2017, p. 12.

quella approvata sul finanziamento ai partiti politici<sup>2</sup> e a quella – invece sfumata – sulla “piena” attuazione all’art. 49 Cost.<sup>3</sup>.

In particolare, in entrambe le Camere proprio sul finire della XVI legislatura (alla Camera il 25 settembre e al Senato il 21 novembre 2012) sono state approvate modifiche regolamentari intervenute sulle risorse, sul regime di contabilità e sulla pubblicità della situazione patrimoniale e sulle regole interne dei gruppi parlamentari.

Senza qui ripercorrere le principali novità di quella riforma<sup>4</sup>, basti dire come, in primo luogo, l’obbligo per i gruppi di dotarsi di uno Statuto (alla Camera) o di un Regolamento (al Senato), è un primo elemento che ha segnato una cesura col passato, quando tali atti erano spesso non pubblici o addirittura assenti.

Nella legislatura appena iniziata, in particolare, già sono stati sollevati (presunti) profili di incompatibilità tra alcune norme dello Statuto del gruppo M5S, da una parte, e i Regolamenti della Camera e del Senato e la Costituzione, dall’altra<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Col 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 21 febbraio 2014, n. 13.

<sup>3</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. Sul punto 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*, 27 settembre 2017.

<sup>4</sup> Sul punto cfr. F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2012 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*, a cura di F. BIONDI e G. TARLI BARBIERI, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 275 s.

<sup>5</sup> Sulla vicenda si v. i contributi del n. 13 di *Federalismi.it*, 20 giugno 2018: in particolare, R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del ‘contratto’ di governo e l’art. 67 Cost.*; A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*; A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del Parlamentare dissenziente*; G.L. CONTI, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell’art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*; G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*; R. DI MARIA, *Una ‘clausola vessatoria’ in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*; G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*; P. MARSOCCI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell’art. 67*; C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*; C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*; S. PRISCO, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative. Brevi annotazioni*; C. SBAILÒ, *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire ‘no’*; F. SCUTO, *I pericoli*

In particolare, sembra il caso di segnalare due lettere al Presidente della Camera Roberto Fico, una inviata il 9 aprile 2018 dal deputato Riccardo Magi (gruppo Misto) e l'altra l'11 aprile da Stefano Ceccanti (PD). Nella prima di queste missive, l'on. Magi segnala al Presidente l'art. 21, comma 5, dello Statuto del gruppo M5S, ove si stabilisce che "il senatore che abbandona il Gruppo Parlamentare a causa di espulsione, ovvero abbandono volontario, ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al 'MoVimento 5 Stelle' entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000,00". Secondo Magi tale previsione è contrastante coi principi del parlamentarismo e dunque con l'art. 67 Cost., nonché con la giurisprudenza costituzionale sul punto (sent. n. 14/1964 e sent. n. 1/2014). Si chiede, dunque, di non attendere che sia la Corte a dichiarare costituzionalmente illegittima la norma per contrasto con l'art. 67 Cost., ma di far rispettare la Costituzione all'interno della Camera "anche perché già la mera esistenza di una simile norma nello Statuto di un gruppo parlamentare – prima ed 'a priori' dalla sua azionabilità ed efficacia giuridica – realizza di per se l'ipotesi [...] di un illecito mandato imperativo contrario al libero esercizio del voto previsto dall'art. 67 della Costituzione". Si chiede quindi di assumere ogni iniziativa utile affinché siano adottati atti idonei a chiarire l'inconsistenza della norma, posto che "l'inerzia o l'indifferenza alla disposizione sanzionatoria richiamata, conosciuta formalmente dalle Camere perché contenuta in statuti il cui deposito è obbligatorio, si tradurrebbe in un acquiescenza complice allo svuotamento e indebolimento della funzione parlamentare come concepita dal legislatore costituente"<sup>6</sup>.

Nella seconda delle lettere – questa volta dell'on. Ceccanti, che è anche intervenuto sul punto in Aula il 13 aprile 2018<sup>7</sup> – si evidenziano altri possibili

*derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un 'irrigidimento' dell'art. 49 Cost.;* N. ZANON, *La 'Rinascita' dell'articolo 67 della Costituzione e i censori delle parole.*

<sup>6</sup> Sul punto si v. R. BIN, *La sanzione pecuniaria ai voltagabbana ha un sapore acre*, in *LaCostituzione.info*, 16 aprile 2018, secondo il quale si tratta di una norma inutile e inaccettabile: inutile perché di applicazione impossibile. Non si avrebbe infatti modo di far valere l'obbligo di pagare la sanzione: non sarebbe possibile né attraverso strumenti "interni" al Parlamento, perché non esiste nessuna procedura per richiederne e ottenerne il pagamento attraverso le forme tipiche di autodichia parlamentare. Né rivolgendosi al giudice civile, che non potrebbe che respingere la domanda, per "illiceità della causa" (art. 1343 cod. civ.). Per chiarire l'inaccettabilità della norma l'A. richiama invece il precedente dei neo-nazisti tedeschi del NPD, che introdussero la sanzione pecuniaria a carico dei propri eletti che si fossero rifiutati di soggiacere agli ordini emanati dal partito o di abbandonare il gruppo parlamentare ad esso associato. In quell'occasione il giudice tedesco dichiarò nulla la clausola che prevedeva la penale fatta sottoscrivere da tutti i candidati. Cfr. anche E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la "penale" prevista dallo statuto del MoVimento 5 Stelle della Camera*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 2018, p. 484 s.

<sup>7</sup> Cfr. Camera dei deputati, res. sten. Ass., 13 aprile 2018, p. 3.

profili di illegittimità dello Statuto del gruppo M5S. In particolare, oltre a richiamare l'art. 21, comma 5 e la multa *ivi* contenuta, si segnalano alla Presidenza della Camera l'art. 21, comma 2, dello Statuto, nel quale si prevede che costituiscono causa di sanzione le “mancate dimissioni dalla propria carica in caso di condanna penale, ancorché non definitiva”. Ci si chiede come possa conciliarsi tale disposizione con l'art. 68, secondo comma, Cost., che non prevede la decadenza neanche in caso di condanna definitiva. Inoltre, si segnala anche un'altra causa di sanzione per una fattispecie ampia come quella di tenere “comportamenti suscettibili di pregiudicare l'immagine o l'azione politica del Movimento 5 Stelle o di avvantaggiare altri partiti”, difficilmente compatibile con l'art. 67 Cost. Ma, soprattutto, si pongono una serie di questioni sui rapporti tra gruppo e “capo politico”. Infatti, l'art. 4, comma 7, dello Statuto sembra configurare, secondo l'on. Ceccanti, l'elezione del capogruppo come mera ratifica della scelta fatta dal capo politico. Allo stesso modo, l'art. 5, comma 2, sembra dare al capo politico il potere di revoca a prescindere dalla volontà degli associati. Effettivamente, così interpretate, tali disposizioni sembrano difficilmente compatibili con l'art. 15, comma 2, del Regolamento della Camera, che dà agli iscritti piena sovranità sull'elezione dei capigruppo.

Una chiave di lettura può essere data solamente dai Presidenti di Assemblea (in questo caso quello della Camera, ma la questione è suscettibile di essere sollevata anche al Senato, posto che le norme del Regolamento del gruppo al Senato sono uguali a quelle dello Statuto alla Camera) e gli Uffici di Presidenza su questi presunti profili di illegittimità.

Peraltro, i Presidenti di Assemblea (e in particolare quello della Camera) già avevano manifestato in altra occasione qualche potere di controllo sui gruppi. Si pensi, in particolare, a un altro precedente (sebbene situato nel momento di formazione di un Gruppo) in occasione del quale – il 15 maggio 1996 – il Presidente della Camera Luciano Violante dichiarò inammissibile l'auto-denominazione del “Gruppo della Lega-Parlamento della Padania” sia l'ipotesi di mutare la formulazione in “Lega Padania Indipendente”<sup>8</sup>. Alla luce delle considerazioni svolte in quella sede, nella successiva seduta del 22 maggio 1996, il Presidente si pronunciò per l'accettazione della modifica della denominazione in “Lega Nord per l'indipendenza della Padania”. È questo un precedente nel quale la Presidenza d'Assemblea esercitò un potere di controllo dunque penetrante sull'autonomia di un Gruppo, e su un versante come quello

<sup>8</sup> Si ricostruisce la vicenda in F. BIONDI, *Presidenti di Assemblea e gruppi parlamentari*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO e G. RIVOSECCHI, Bologna, Il Mulino, 2014.

della denominazione che rientra nell'autonomia dei Gruppi ma che si è ritenuto non potesse violare i principi costituzionali<sup>9</sup>. Ecco dunque come in altra

<sup>9</sup> Cfr. Camera dei deputati, res. sten. Ass., 15 maggio 1996, p. 42. Il Presidente Violante, in particolare, non ritenne ammissibile la denominazione 'Lega Padania indipendente' comunicata dal gruppo in questione, poiché tale denominazione sarebbe stata in contrasto, infatti, con il principio fondamentale dell'unità ed indivisibilità della Repubblica sancito dall'articolo 5 della Costituzione. Il Presidente nella stessa occasione fece presente che la decisione assunta rientra nel generale potere del Presidente di assicurare il buon andamento dell'attività della Camera, che egli rappresenta, garantendo l'osservanza della Costituzione e del regolamento e che trattandosi, come tale, di decisione rimessa all'esercizio di esclusive prerogative del Presidente, su di essa non si sarebbe dato luogo a dibattito. In realtà, nella stessa seduta, il dibattito sul punto ci fu e fu originato da un richiamo al regolamento sul punto del capogruppo della Lega Nord Giancarlo Pagliarini. Dopo l'intervento di Pagliarini (che richiamò la Carta dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, ma anche gli artt. 21 e 139 Cost.), intervennero anche i deputati Taradash, Armaroli, Berlinguer, Diliberto, Boato, Mattarella, Follini, Masi, Mussolini e Del Barone. Sembra interessante, in questa sede, ripercorrere i punti salienti del dibattito, che si articolò in primo luogo sul profilo della costituzionalità della denominazione del Gruppo; in secondo luogo sul valore di aspirazione politica all'indipendenza e in terzo luogo sulla possibilità di discutere la questione in Ufficio di Presidenza. In particolare, Paolo Armaroli ha ricordato che l'articolo 139 della Costituzione afferma che la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale. Tutta la dottrina costituzionalistica sostiene che oltre questo limite espresso esistono altri limiti taciti, perché evidentemente non potrebbe essere oggetto di revisione costituzionale l'abolizione del Parlamento o quella della Corte costituzionale, in quanto ci sarebbe, evidentemente, una modifica e della forma di Stato e della forma di governo. Dalla sottolineatura dell'articolo 139 della Costituzione fatto dall'on. Pagliarini, secondo Armaroli, discende automaticamente l'articolo 5: se la forma repubblicana non è soggetta a revisione costituzionale, la forma repubblicana va letta alla luce dell'articolo 5. Il deputato Taradash crede che la denominazione che è stata scelta voglia invece significare un'aspirazione politica. In questo senso si sente di condividere le valutazioni dell'on. Pagliarini rispetto alla preminenza di valori di libertà di espressione e di libertà di iniziativa politica sul giudizio che il Presidente Violante ha voluto dare. Per questo avrebbe preferito dare la possibilità per l'aula e per la Presidenza di ritornare, almeno in termini critici e dubitativi, sulla decisione che in questo primo momento è stata presa, ritenendo che l'affermazione di un'iniziativa, di un obiettivo politico come l'indipendenza, non possa essere negata *a priori* ad un soggetto politico. È parso all'on. Berlinguer positivo che si sia aperto un confronto su una questione delicata e positivo che la questione sia poi venuta al pettine. Condivide la scelta della Presidenza della Camera, anche prendendo atto delle implicazioni: innanzitutto del profilo giuridico. L'articolo 5 è, infatti, una prescrizione costituzionale molto netta, e non pleonastica, in base alla quale la Repubblica viene definita una ed indivisibile. Quindi, a Costituzione vigente, l'unità dello Stato – non solo della nazione italiana, ma dello Stato – è oggetto di una prescrizione netta. Quindi, anche le denominazioni hanno una forte rilevanza istituzionale e devono rispondere ad una esigenza di questa natura. Potrebbe tuttavia esserci in una formazione politica un elemento teleologico, finalizzato, e che possa essere racchiuso nella denominazione come aspirazione politica. Inoltre, siccome è stato invocato che la questione possa essere discussa in seno all'Ufficio di Presidenza, il suo gruppo non si oppone a tale richiesta, lasciando comunque alla competenza dell'Ufficio di Presidenza medesimo ogni decisione in materia. L'on. Diliberto ritenne che non ci sarebbe nulla di strano se della questione venisse investito l'Ufficio di Presidenza nel suo complesso per aprire una discussione, lasciando però salva la competenza finale che, ai sensi del regolamento e anche sul piano delle scelte politiche, dovrebbe rimanere del Presidente della Camera. L'on. Boato ha ringraziato la Presidenza poiché nonostante avesse annunciato che non ci sarebbe stato dibattito, di fatto lo sta consentendo operando così una scelta procedurale giusta in merito ad una questione di tanta rilevanza e delicatezza. Dibattito che si svolse "*in limine legislaturae*" all'interno dell'aula, sia pure attraverso un incidente procedurale, un richiamo al regolamento. Suggestivo poi di affrontare la questione nella prima riunione dell'Ufficio di Presidenza: potrebbe essere utile se,

occasione il Presidente d'Assemblea sia intervenuto su un versante comunque rientrante nell'autonomia dei Gruppi a presidio della legalità costituzionale e sulla base proprio del generale potere del Presidente di assicurare il buon andamento dell'attività della Camera, che egli rappresenta, garantendo l'osservanza della Costituzione e del regolamento<sup>10</sup>. A ben vedere, la decisione del Presidente Violante si può ritenere anche meno giustificata di quella che sarebbe stata una decisione del Presidente Fico nella questione in commento, poiché la prima era sui fini nell'ambito di quella che non si può considerare una "democrazia protetta", mentre la seconda sarebbe stata sulla democraticità interna di un Gruppo.

Al contrario, in sede di prima applicazione, il Presidente Fico ha rilevato, rispondendo tramite lettera ai due deputati poc'anzi ricordati, che l'ordinamento parlamentare non assegna al Presidente della Camera un potere di sindacato sugli statuti dei Gruppi parlamentari, né la riforma del 2012 ha previsto alcuna forma di controllo sul contenuto degli Statuti dei Gruppi parlamentari da parte del Presidente della Camera o di altri organi parlamentari, nel pieno rispetto dell'autonomia spettante ai Gruppi, né – ancora – appare possibile desumere da norme regolamentari di carattere generale (come l'art. 8 del Regolamento che era stato richiamato dall'on. Ceccanti) un implicito potere di

a conforto della presa di posizione del Presidente, vi fosse un dibattito, una verifica e comunque una convergenza dell'intero o di una parte dell'Ufficio di Presidenza. L'on. Mattarella, infine, ha evidenziato di condividere la valutazione e ritenere che i poteri in materia spettino al Presidente. Fa inoltre notare che è vero che nella storia del paese vi sono state liste elettorali con denominazioni contenenti il termine "indipendenza", ma un gruppo parlamentare è un organo della Camera, che è organo della Repubblica e di questo il Presidente deve tenerne conto. Al termine di questo dibattito riprende la parola il Presidente Violante segnalando come la questione non fosse nominalistica. Riguarda, al contrario, una sostanza di carattere politico. Innanzitutto, la denominazione lega Padania indipendente non è denominazione corrispondente al nome della lista all'interno della quale i deputati della lega nord sono stati eletti. Se la denominazione fosse stata quella, avrebbe dovuto necessariamente accettarla. Quindi, ha dovuto fare una valutazione di merito, come gli impongono la Costituzione e il Regolamento. Evidenzia come si discuteva di una cosa diversa, cioè se all'interno della Camera dei deputati quella denominazione possa essere ammessa dal Presidente: e deve concludere che non lo sarebbe poiché in contrasto con l'art. 5 della Costituzione. Tuttavia, se portasse adesso tale discussione nell'Ufficio di Presidenza, potrebbe pregiudicarla, in primo luogo perché in quella sede non è presente un rappresentante della lega. Ritiene quindi che invece sarebbe più giusto seguire un'altra strada prevista dal Regolamento, secondo la quale i deputati della lega possono segnalare all'Ufficio di Presidenza l'opportunità di rivedere la decisione assunta dal Presidente portando tutte le argomentazioni che ritengono. È questa, a suo avviso, la procedura più opportuna per valutare compiutamente la situazione, quando sarà presente nell'Ufficio di Presidenza un rappresentante della lega.

<sup>10</sup> Sebbene sia controversa l'inclusione della Carta costituzionale tra i parametri di giudizio del Presidente d'Assemblea. Sul punto cfr. N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, vol. III, p. 2053 s., spec. pp. 2068-2069.

controllo del Presidente<sup>11</sup>. Il Presidente ricorda così, a sostegno della sua posizione, il precedente della XVII legislatura – in sede di prima applicazione della riforma del 2012 – quando fu portata all’Ufficio di Presidenza un questione analoga e sempre su alcune disposizioni dello Statuto del Gruppo M5S: in particolare, in quella circostanza, l’Ufficio di Presidenza, nella riunione del 26 giugno 2013, prese atto delle conclusioni formulate dal Collegio dei Questori in ordine al fatto che l’esame della normativa vigente non evidenziava disposizioni che attribuissero ad alcun organo parlamentare la competenza ad effettuare i richiesti riscontri.

Con la decisione del Presidente della Camera nel caso che si è posto all’inizio della XVIII legislatura, invece, sembra continuare ad essere necessario quantomeno interrogarsi sulla selezione dei precedenti parlamentari (che spesso si fa coincidere nell’individuazione di quello più conveniente per la propria parte politica<sup>12</sup>), nonché la c.d. “tirannia del precedente”<sup>13</sup>: precedente che giunge a prevalere – per motivi politici – sul rispetto del Regolamento e finanche della Costituzione, portando alle estreme conseguenze il fenomeno del rovesciamento della gerarchia delle fonti nel diritto parlamentare<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Sulla decisione si v. il primo commento di R. BIN, *La strana risposta del presidente Fico: è così che si rilancia il ruolo del Parlamento?*, in *LaCostituzione.info*, 18 aprile 2018. L’A. evidenzia come l’autonomia dei gruppi parlamentari non è un principio sancito in Costituzione: i gruppi sono – secondo lo stesso Regolamento della Camera (art. 14) – delle semplici “associazioni di deputati” che operano nell’istituzione parlamentare. I regolamenti parlamentari non proclamano affatto il principio di autonomia dei gruppi. Anzi, tutto al contrario, in riferimento al “gruppo misto”, affidano al Presidente della Camera penetranti poteri di controllo del rispetto, all’interno dei procedimenti decisionali del gruppo, dei «fondamentali diritti» delle componenti politiche che coesistono e del principio di proporzionalità (art. 15.bis del Regolamento). Si v. anche la controreplica dei parlamentari Magi e Ceccanti del 17 aprile 2018, che “in rispettoso ma fermo dissenso” rilevano che il contenuto della risposta del Presidente “lascia scoperto il problema della stesura e della potenziale applicazione, in alcuni casi, di disposizioni di Statuti dei gruppi in palese contrasto con la Costituzione e con il Regolamento”. Poiché tale questione, continuano, ben rientrerebbe nella competenza del Presidente come definita dal Regolamento, invitano il Presidente, quanto meno, a sottoporla in via prioritaria alla Giunta per il Regolamento – alla nomina dei cui componenti anche a tal fine lo invitano a procedere nel più breve tempo possibile così come previsto dall’art. 8 dello stesso – affinché essa possa pronunciarsi su quella che al momento appare essere una inaccettabile zona grigia rispetto alla legalità costituzionale e regolamentare.

<sup>12</sup> Senza contare il c.d. inseguimento del “peggior precedente”, sul quale cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, Roma, LUISS University Press, 2007, p. 42, nonché ID., *Sull’iter parlamentare del “lodo Alfano”: una legge approvata in gran fretta sulla base dei “peggiori” precedenti*, in *Amministrazioneincammino*, 2009. In generale, sul rilievo del precedente nel diritto parlamentare cfr. N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013

<sup>13</sup> D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2007, p. 533 s.

<sup>14</sup> Parla di ‘rovesciamento’ delle fonti specializzate del diritto parlamentare C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. Cost.*, 2008 p. 741 s.

Peraltro, la questione è stata sollevata anche presso il Senato, con una lettera del 30 aprile 2018 del Sen. Parrini (PD). Nella lettera si sollevano una serie di dubbi, analoghi a quelli avanzati dai deputati Magi e Ceccanti e si chiede alla Presidente del Senato “di esprimere una chiara valutazione sulle disposizioni contenute” nel Regolamento del gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle del Senato. Come è stato rilevato, rispetto alla situazione che si era creata alla Camera, vi possono essere almeno tre differenze che potrebbero portare ad un esito diverso<sup>15</sup>. In primo luogo la Presidente del Senato non fa parte del gruppo parlamentare del cui Statuto interno deve valutare la legittimità. In secondo luogo, non esistono al Senato specifici precedenti come quelli invocati dal Presidente della Camera circa la mancanza, a normativa vigente, di un organo parlamentare specificamente competente a controllare la legittimità degli statuti interni del gruppo<sup>16</sup>. In terzo luogo, nel regolamento del Senato vi è una disposizione (non prevista in quello della Camera) come quella di cui all’art. 53, comma 7, che impone ai gruppi di stabilire “procedure e forme di partecipazione che consentano ai singoli Senatori di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori o comunque all’ordine del giorno”<sup>17</sup>.

La riforma del 2012, in effetti, è stata fatta anche per consentire maggiore trasparenza e dovrebbe quindi senz’altro comportare anche attenzione verso eventuali profili di illegittimità, per problemi finora inediti ma che potrebbero dover essere risolti per garantire l’effettivo rispetto delle prerogative garantite da Costituzione e regolamenti parlamentari.

<sup>15</sup> S. CURRERI, *La legittimità del regolamento interno del gruppo parlamentare del M5S sul tavolo della Presidente del Senato*, in *LaCostituzione.info*, 4 luglio 2018.

<sup>16</sup> S. CURRERI, *La legittimità del regolamento interno del gruppo parlamentare del M5S sul tavolo della Presidente del Senato*, cit., non ritiene che la Presidente del Senato possa far riferimento alla lettera con cui il Presidente Schifani, rispondendo al sen. Villari che lamentava l’illegittima esclusione dal gruppo del PD, faceva presente che “la presidenza del Senato non può in alcun modo entrare nelle valutazioni e nelle decisioni di un gruppo perché, se così facesse, invaderebbe uno spazio di autonomia costituzionalmente garantito” (Giunta per il regolamento, seduta del 22 dicembre 2008). Infatti, nel caso specifico “il potere di sindacato del Presidente d’Assemblea non si tradurrebbe come si potrebbe temere, in un’indebita ingerenza nell’organizzazione e nel funzionamento interno del gruppo parlamentare – la cui autonomia politica va garantita nei confronti di qualsiasi indebita intromissione nella loro vita interna – ma nel far valere la superiorità della Costituzione e del regolamento camerale nei confronti di quelle disposizioni statutarie interne in contrasto con la scarna epperò inderogabile disciplina in materia da essi prevista”.

<sup>17</sup> Si tratta di una disposizione che, come si ricorda in S. CURRERI, *La legittimità del regolamento interno del gruppo parlamentare del M5S sul tavolo della Presidente del Senato*, cit., era stata introdotta nel 1988 insieme alla generalizzazione del voto palese “nell’implicito presupposto che ad esso si dovesse necessariamente unire una maggiore democrazia nei gruppi parlamentari così da consentire al dissenso di esprimersi al loro interno e non in Aula grazie all’usbergo dello scrutinio segreto. Qualunque limitazione prevista dagli statuti interni dei gruppi parlamentari che non consentisse ai suoi membri di partecipare all’organizzazione dei lavori parlamentari e, più in generale, di esercitare le loro funzioni violerebbe pertanto tale disposizione regolamentare e, ancor prima l’art. 67 Cost.”.

Peraltro, non può tacersi del fatto che la decisione del Presidente della Camera Fico nella vicenda in questione è quantomeno “non temperata” dal fatto che il Presidente stesso sia iscritto al Gruppo M5S e non al Gruppo Misto: fenomeno che – sebbene accettabile<sup>18</sup> – dovrebbe essere comunque abbastanza eccezionale<sup>19</sup>.

La vicenda riporta a galla per l’ennesima volta, peraltro, l’annosa questione della natura dei gruppi parlamentari, che è sempre oscillata tra le due note posizioni estreme di chi li ha visti come organi delle Camere e di chi, al contrario, li ha considerati associazioni semplici<sup>20</sup>. Bisogna ricordare, a tal proposito, come alla Camera, con la riforma del 2012, si sia inserita una definizione quantomeno “ambigua”<sup>21</sup> dei gruppi parlamentari, che vengono qualificati al tempo stesso come “associazioni di deputati” e come “soggetti necessari al funzionamento della Camera”, toccando la questione (pur senza risolverla) della natura giuridica dei gruppi parlamentari<sup>22</sup>. Con la disposizione che ora prevede l’obbligatoria approvazione dello Statuto e la sua trasmissione al Presidente della

<sup>18</sup> La scelta del Presidente di Assemblea di rimanere iscritto al Gruppo corrispondente al partito nelle cui liste è stato eletto è perfettamente accettabile, ma non sono mancati casi di iscrizione, a seguito dell’elezione a Presidente di Assemblea, al gruppo misto. Si pensi, ad esempio, alla scelta compiuta dal Presidente della Camera Casini, il quale poi, al termine della XIV Legislatura, ha aderito al gruppo parlamentare dell’UDC (nel cui simbolo il nome di Casini figurava espressamente). Sul punto cfr. N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Utet, 2010, p. 444 s., spec. pp. 451 s. e G. ROMANO, *I presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un’ipotesi di futuro*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Il Filangieri. Quaderno 2007, a cura di V. LIPPOLIS, Napoli, Jovene, 2008, p. 287 s., spec. p. 325.

<sup>19</sup> In questi termini N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, 23 febbraio 2018, p. 23.

<sup>20</sup> Sul punto cfr. G.F. CIAURRO e G. NEGRI, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, Treccani, 1989, p. 1 s.; S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, n. 12, Roma, Camera dei deputati, II, 2008, p. 659 s. Per una panoramica delle diverse tesi, cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 30 s.

<sup>21</sup> N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., p. 12.

<sup>22</sup> Si v. l’art. 14, comma 01, del Regolamento della Camera. Sul punto cfr. E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all’asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2015, p. 331 s.

Secondo L. DI MAJO e M. RUBECCHI, voce *Gruppi parlamentari*, in *Digesto disc. pubbl.*, Aggiornamento, Vol. VI, Torino, UTET giuridica, 2015, p. 233, “pur qualificando i gruppi come soggetti di diritto privato (associazioni di parlamentari), essi vengono definiti come ‘soggetti necessari al funzionamento’ delle assemblee rappresentative. Di conseguenza, la loro struttura interna per la prima volta viene vincolata in parte disciplinata [...] a partire dal riconoscimento di un finanziamento a carico del bilancio della Camera e del Senato, in ragione delle funzioni di natura pubblicistica che essi svolgono al loro interno”. In questo modo, “le novelle regolamentari introdotte nel 2012 costituiscono dunque un passo in avanti molto netto nella definizione della natura giuridica dei gruppi parlamentari, poiché sanciscono definitivamente la loro natura ambigua, a cavallo fra la società – per il nesso forte con i partiti politici – e le istituzioni, per il fatto che sono incardinati e contribuiscono alle attività delle assemblee rappresentative come soggetti necessari al buon andamento delle stesse. Ciò dovrebbe ridimensionare le contrapposizioni che si sono andate nel corso del tempo susseguendo nella letteratura

Camera entro 30 giorni dalla costituzione del Gruppo, tuttavia, sembra difficile sostenere che una norma dello Statuto stesso possa andare *contra Constitutionem* o esserne in altro modo in contrasto, anche se non si sia esplicitamente assegnato al Presidente d'Assemblea un potere di sindacato sugli Statuti, rientrando questo nel suo ruolo di "giudice" del diritto parlamentare<sup>23</sup>.

Tornando ora all'applicazione della riforma del 2012, alcuni statuti dei gruppi resi pubblici nell'ultima legislatura si sono preoccupati di specificare che la destinazione dei contributi ricevuti è vincolata<sup>24</sup>, mentre altri ne ammettono la destinazione anche ad altre attività 'connesse'<sup>25</sup> oppure ne esplicitano le voci di spesa<sup>26</sup>.

Così, come si è notato anche in letteratura, mentre negli Statuti dei gruppi alla Camera viene esplicitato il vincolo di cui all'art. 15, comma 4, del Regolamento, al Senato, in seguito alla novella del 2012 che ha previsto la possibilità di destinare i contributi anche alle attività politiche 'connesse' e a quelle strettamente funzionali all'esercizio del mandato parlamentare, l'unica modalità per istituire un vincolo di destinazione è rimesso alla mera eventualità che all'interno dei regolamenti dei gruppi del Senato sia presente una disposizione che mutui quanto disposto dall'art. 15, comma 4, del Regolamento della Camera<sup>27</sup>.

Inoltre, bisogna considerare la riduzione della quota di contributo assegnato in maniera eguale a ciascun gruppo, con lo scopo – almeno a prima vista – di cercare di ridurre gli incentivi alla frammentazione che la norma aveva prodotto in passato. Si sono rivisti, infatti, i criteri di distribuzione del contributo finanziario a carico del bilancio della Camera, almeno in modo da evitare che la divisione di un gruppo grande in più gruppi piccoli finisse per essere 'premiata' anche sotto questo profilo<sup>28</sup>. Al Senato, invece, l'art. 16, comma 1, anche dopo la riforma del 2012, prevede una distribuzione delle risorse più

scientifico che ha affrontato il tema, sancendo l'abbandono delle posizioni più polarizzate per convergere sulla loro natura giuridica ibrida e del tutto peculiare in ragione delle funzioni da essi svolte all'interno delle assemblee elettive".

<sup>23</sup> N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, cit., p. 2067 e F. BIONDI, *Presidenti di Assemblea e gruppi parlamentari*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, cit., p. 134, dove si snocciolano anche le argomentazioni che potrebbero far propendere per un'interpretazione opposta, facendo leva principalmente sullo spazio di autonomia dei gruppi.

<sup>24</sup> Come prevede l'art. 10, comma 1, dello statuto del Pd per cui i proventi destinati alle attività dei gruppi vanno utilizzati "esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare".

<sup>25</sup> Art. 14, statuto del gruppo Fratelli d'Italia.

<sup>26</sup> Così gli statuti di Nuovo centro destra (art. 13, comma 4, lett. a), b), c) e d)), di Forza Italia-Pdl (art. 16).

<sup>27</sup> In questi termini L. DI MAJO e M. RUBECCHI, voce *Gruppi parlamentari*, cit., p. 231.

<sup>28</sup> N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 30 settembre 2015, p. 8. Cfr. l'art. 15, comma 3, del Regolamento della Camera.

vantaggiosa per i gruppi più piccoli<sup>29</sup>. Si tratta di una differenza, tuttavia, che non ha comportato grosse differenze nell'articolazione dei gruppi tra le due Camere e che non è stata sufficiente dunque a limitare il moltiplicarsi dei gruppi.

Altre criticità della riforma del 2012 sono state riscontrate nel processo di pubblicazione dei bilanci e degli altri documenti. In primo luogo, infatti, le diverse procedure fra i due rami del Parlamento non consentono realmente uno studio esaustivo della materia. Mentre alla Camera si raccolgono i dati dei gruppi assicurando così la loro completezza, al Senato i gruppi hanno l'obbligo di dotarsi di un sito web in cui pubblicare in apposita sezione il bilancio, il rendiconto e l'organigramma del gruppo: si tratta tuttavia di una libertà di azione che non sempre assicura l'uniformità del dato a disposizione<sup>30</sup>. In secondo luogo, permane una scarsa chiarezza di alcune voci e la poca coerenza nella compilazione dei bilanci, ove spesso alle voci "altre spese" vengono computati gli esborsi maggiori, non aiutando il processo di trasparenza<sup>31</sup>.

Un'ultima osservazione può essere fatta sulla relazione tra partiti e gruppi: infatti, non solo non spetta ai gruppi trasferire i finanziamenti pubblici ai partiti di riferimento, ma questa operazione è vietata proprio dalla riforma dei regolamenti del 2012. Si presuppone così una netta distinzione tra attività del partito e attività del gruppo e si impedisce che il finanziamento del gruppo possa essere trasferito al partito. Tuttavia, questa norma sembra in qualche modo aver favorito la nascita di gruppi non collegati a partiti politici. È infatti più facile e più conveniente far nascere un gruppo parlamentare e avere così un finanziamento che non si avrebbe così rapidamente se nascesse prima il partito nella società. Con la riforma del Regolamento del Senato di cui si dirà più avanti questa possibilità sembra venir meno.

La riforma del 2012 si muove quindi, alla luce della prima esperienza applicativa, tra luci e ombre: se da una parte, infatti, ha senz'altro reso più trasparenti i bilanci e le regole di funzionamento dei gruppi, dall'altra non è riuscita a limitare e a disincentivare abbastanza la mobilità parlamentare. Per tale fine dunque non bastano le novelle regolamentari del 2012 ma sembra necessario l'abbinamento con un'altra riforma, e cioè quella sulla disciplina di formazione dei gruppi.

<sup>29</sup> Si prevede infatti che ai Gruppi parlamentari sia assicurata la disponibilità di locali, attrezzature e di un unico contributo annuale, a carico del bilancio del Senato, proporzionale alla loro consistenza numerica; tuttavia, nel secondo periodo, si stabilisce anche che nell'ambito di tale contributo a ciascun Gruppo spetta comunque una dotazione minima di risorse finanziarie, stabilita dal Consiglio di Presidenza tenuto conto delle esigenze di base comuni ai Gruppi.

<sup>30</sup> Associazione Openpolis, *Paga pantalone. I bilanci dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura*, mini-dossier, dicembre 2015, p. 3, a cui si rimanda per un'analisi accurata dei bilanci dei gruppi.

<sup>31</sup> Associazione Openpolis, *Paga pantalone. I bilanci dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura*, cit., p. 3.

### 3. I gruppi parlamentari nella XVII legislatura tra vicende politiche e riforme istituzionali

Come anticipato poc'anzi, la XVII legislatura è stata quella con la maggiore mobilità parlamentare e nel trarre elementi per un bilancio sull'organizzazione parlamentare in relazione ai gruppi sembra opportuno tracciare un quadro di tale fenomeno, che si è espresso sia a livello di singoli parlamentari sia a livello di gruppi. Infatti, sono ben 566 i parlamentari (207 deputati e 140 senatori, portati a termine da 347 parlamentari, il 35,53% degli eletti<sup>32</sup>) che hanno cambiato gruppo o che sono comunque stati interessati da cambi di denominazione del gruppo di appartenenza.

A livello di gruppi, invece, a fine legislatura se ne registravano undici alla Camera dei deputati (incluso il gruppo Misto) e dodici al Senato (anche qui, incluso il Misto). Molti di questi gruppi, soprattutto, sono aggregazioni nate in Parlamento e destinate a rimanere tali, non essendo la proiezione parlamentare di partiti politici.

Per entrare più nel dettaglio, al Senato, ad inizio legislatura si erano costituiti otto gruppi<sup>33</sup> e si è passati a dodici<sup>34</sup>, misto incluso, con la nascita in corso di legislatura di sette nuovi gruppi e la scomparsa di tre<sup>35</sup>. A questi gruppi vanno aggiunte le sei – informali – componenti politiche presenti nel Gruppo Misto, riconosciute indirettamente *ex art. 156-bis* del Regolamento<sup>36</sup>, che si sono costituite ad inizio o in corso di legislatura.

<sup>32</sup> In particolare, alla Camera si sono totalizzati 313 cambi di gruppo, con 207 deputati coinvolti, il 32,86% del totale. Al Senato gli spostamenti sono stati 253, con 140 senatori transfughi (il 43,57%). Cfr. Associazione Openpolis, *Cosa succede in parlamento nell'ultima settimana della legislatura*, 28 dicembre 2017. Erano 548 prima dell'ultima settimana di legislatura, quando si sono verificati nuovi cambi di gruppo e nascite di nuovi schieramenti politici, anche col fine di non dover raccogliere le firme necessarie per candidarsi alle elezioni successive.

<sup>33</sup> Partito democratico, Popolo della Libertà (ora Forza Italia - Il Popolo della Libertà XVII legislatura), Movimento 5 Stelle, Scelta civica (poi scomparso), Lega Nord e autonomie, Per le Autonomie, Grandi Autonomie e Libertà e misto. In corso di legislatura si sono costituiti i gruppi del Nuovo Centro Destra (ora Alternativa Popolare - Centristi per l'Europa - NCD), Alleanza Liberalpopolare - Autonomie, Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà), Articolo 1 - Movimento democratico e progressista, Scelta civica con Monti, Conservatori e riformisti italiani (questi ultimi due scioltisi prima della fine della legislatura).

<sup>34</sup> Tutti costituitisi di diritto (Nuovo Centrodestra, ora Area Popolare (Ncd-Centristi per l'Italia); Conservatori e Riformisti italiani, ora Conservatori e Riformisti; Alleanza Liberalpopolare-Autonomie (ALA), ora ALA - Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare e, infine, Articolo 1 – Movimento democratico e progressista), di cui uno oggi sciolto (Scelta Civica con Monti per l'Italia, poi Scelta Civica per l'Italia).

<sup>35</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in corso di pubblicazione in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2018.

<sup>36</sup> Che parifica i rappresentanti delle componenti politiche del Gruppo Misto ai Presidenti dei Gruppi parlamentari circa la possibilità di presentare interpellanze a nome del Gruppo.

Alla Camera, ai sei gruppi parlamentari costituitisi ad inizio legislatura<sup>37</sup>, se ne sono aggiunti cinque in corso di legislatura. In particolare, tre perché composti da almeno venti deputati<sup>38</sup> e due poiché autorizzati dall'Ufficio di Presidenza *ex art.* 14, comma 2, del Regolamento<sup>39</sup>. A questi gruppi vanno aggiunte le sette componenti politiche del gruppo misto: tre costituite ad inizio legislatura<sup>40</sup> e quattro nel suo corso<sup>41</sup>.

Tra gruppi e componenti politiche del Misto, dunque, a fine legislatura vi erano 18 soggetti politici alla Camera e 18 al Senato<sup>42</sup>. Anche confrontando il dato con i gruppi sorti all'inizio della XVIII legislatura si vede subito come i gruppi alla fine della legislatura precedente non corrispondessero a partiti politici veri e propri ma fossero solo aggregazioni parlamentari. Infatti, alla Camera sono stati costituiti sette gruppi – di cui uno autorizzato – incluso il Gruppo Misto (all'interno del quale sono state costituite cinque componenti politiche<sup>43</sup>); al Senato, invece, sette gruppi incluso il Misto (all'interno del quale sono sorte sei componenti<sup>44</sup>).

Questi i dati. Per interpretarli sembra utile partire da alcune considerazioni sulle ragioni e sugli effetti alla base della moltiplicazione dei gruppi e della frenetica mobilità parlamentare. Le ragioni possono essere individuate nel particolare percorso della XVII legislatura sia per quanto riguarda la maggioranza di governo sia per quanto riguarda l'appoggio delle forze parlamentari alle riforme istituzionali, mentre tra gli effetti si possono annoverare alcune conseguenze su altri organi parlamentari e dunque sull'organizzazione e sul funzionamento stesso delle Camere.

Partendo dalle ragioni, si possono legare alcuni cambiamenti nella conformazione dei gruppi ad alcune vicende della legislatura. Si pensi, ad esempio, al doppio “strappo berlusconiano”. In primo luogo, quello relativo all'uscita del

<sup>37</sup> Partito democratico, Movimento 5 Stelle, Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente, Scelta Civica per l'Italia, Sinistra Ecologia Libertà e Lega Nord e Autonomie.

<sup>38</sup> Nuovo Centrodestra, Per l'Italia, oggi Democrazia Solidale – Centro Democratico e il suddetto Articolo 1 – Movimento Democratico e Progressista).

<sup>39</sup> Fratelli d'Italia e Scelta Civica verso cittadini per l'Italia-MAIE, oggi Scelta civica – ALA per la costituente liberale e popolare – MAIE.

<sup>40</sup> Maie-Movimento Associativo italiani all'estero, Centro democratico e Minoranze linguistiche.

<sup>41</sup> Conservatori e Riformisti, Alternativa libera – Possibile, Udc, Usei-Idea, Fare!-Pri e Partito socialista italiano (Psi) – Liberali per l'Italia (Pli).

<sup>42</sup> Per una puntuale e dettagliata ricostruzione dell'evoluzione della maggioranza e dei Gruppi nella XVII legislatura si v. G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in *Il parlamento dopo il referendum costituzionale*, Il Filangieri, Quaderno 2015-2016, a cura di V. LIPPOLIS e N. LUPO, Napoli, Jovene, 2017, p. 53 s, spec. pp. 59-63.

<sup>43</sup> Le seguenti: +Europa-Centro democratico; Civica popolare-Ap-Psi-Area civica; Maie-movimento associativo italiani all'estero; Minoranze linguistiche; Noi con l'Italia-Usei.

<sup>44</sup> In particolare, le seguenti: Misto-LeU; Misto-PSI-MAIE; Misto-PEcEB; Misto-USEI; Misto-MAIE; Misto-PSI.

Popolo delle libertà dalla maggioranza di governo, a seguito della votazione con cui il Senato aveva dichiarato la decadenza di Berlusconi dalla carica di senatore, che comportò una prima scissione: infatti, si formò il Nuovo Centro-Destra, rimasto nella maggioranza di governo insieme ai ministri che rappresentavano Forza Italia nel governo e ad alcuni parlamentari. Uscita dalla maggioranza, tuttavia, Forza Italia – all’inizio dell’esperienza del Governo Renzi – aveva però continuato a sostenere almeno le riforme istituzionali in virtù del c.d. “Patto del Nazareno”, rottosi anch’esso in occasione dell’elezione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. In quell’occasione, un’altra pattuglia di parlamentari “responsabili” e favorevoli alle riforme istituzionali aveva formato il gruppo Alleanza Liberalpopolare-Autonomie (ALA). Ecco dunque come alcuni dei cambiamenti nella conformazione dei gruppi parlamentari si possono rintracciare in alcuni degli snodi politici che hanno maggiormente caratterizzato la XVII legislatura<sup>45</sup> (lo stesso può dirsi per la scissione di Articolo 1 – Movimento democratico e progressista dal Partito Democratico, anch’essa collegata ad un dissenso politico forte e che era stato ‘covato’ durante tutto il percorso delle riforme istituzionali).

C’è da rilevare peraltro come ultimamente i Gruppi nati in Parlamento prima della creazione di un partito politico alle loro spalle – senza contare alcune eccezioni più risalenti<sup>46</sup> – non sono stati quasi mai premiati dagli elettori alle elezioni immediatamente successive, che non sembrano quindi apprezzare tale spirito “frammentativo” e non è più possibile neppure tentare di accostare questa esperienza a quella del sistema parlamentare inglese dell’Ottocento<sup>47</sup>. Si pensi, tanto per restare alla XVII legislatura, ai risultati alle elezioni del 4 marzo

<sup>45</sup> S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme antitransfughismo*, in *Il parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., pp. 117 s.; ID., *Gruppi parlamentari, libertà di mandato e norme anti-trasfughismo*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 22 marzo 2017.

<sup>46</sup> Si pensi al Gruppo CCD nato nella XI legislatura prima delle elezioni del 1994, poi presentatosi alle elezioni; o al gruppo dell’Ulivo costituitosi all’inizio della XV legislatura che ha “per più versi anticipato la costituzione e che, nel novembre 2007, ha mutato la sua denominazione in ‘Partito democratico’” (così L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, II ed., 2013, p. 114). Sul punto cfr. R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. MERLINI, Firenze, Passigli, 2009, p. 253 s..

<sup>47</sup> Sul punto cfr. P. POMBENI, *Alle origini del “partito moderno”: la “nuova organizzazione politica” di Joseph Chamberlain (1874-1880)*, in *La ragione e la passione. Le forme della politica nell’Europa contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 67 s. Come nota N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., p. 15, il fenomeno per il quale spesso i gruppi in Parlamento non corrispondano ai partiti politici nella società può forse provare ad essere nobilitato “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. 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 – si propongono effettivamente o comunque sono destinati a trasformarsi in partiti”.

2018 dei partiti nati durante la XVII legislatura in Parlamento. Si pensi, almeno, al caso di LEU che, infatti, si è presentata alle elezioni attestandosi poco sopra il 3% dei voti (3,38% alla Camera e 3,27% al Senato). Diversi invece i casi di AP (Area Popolare, prima NCD)<sup>48</sup> e ALA<sup>49</sup>, che non sono neppure arrivati (nel caso di AP non col nome del gruppo e subendo un'ulteriore scissione) a presentarsi alle elezioni.

Non si è trattato, tuttavia, di un fenomeno nuovo nel Parlamento italiano, che già nelle ultime legislature aveva registrato la moltiplicazione dei gruppi nati in corso di legislatura, spesso senza neppure una precisa corrispondenza con partiti e movimenti politici<sup>50</sup>.

Dunque, pur non essendo fenomeno nuovo, questo continuo travaso di parlamentari è stato di certo favorito da una parte dal quadro politico scaturito dalle elezioni politiche del febbraio 2013 e poi dalla nascita del governo Renzi, ma dall'altra parte è anche conseguenza dell'applicazione dei requisiti regolamentari previsti per la costituzione, la permanenza e lo scioglimento dei gruppi parlamentari<sup>51</sup>. Per tale duplice ordine di ragioni il transfughismo parlamentare

<sup>48</sup> Da AP sono infatti nate da una parte (nella coalizione di centro-sinistra) la lista Civica Popolare Lorenzin (che ha conseguito lo 0,54% alla Camera e lo 0,52% al Senato) e dall'altra una parte degli esponenti di AP è entrata in Noi con l'Italia-UDC (consequendo l'1,30% alla Camera e l'1,19% al Senato).

<sup>49</sup> I cui esponenti hanno deciso di non ricandidarsi alle elezioni del 2018 dopo il fallimento dell'accordo di coalizione col PD e non prima di aver, il 5 gennaio 2018, cambiato nome in ALA (Alleanza Liberal Popolare) - PRI (Partito Repubblicano Italiano), in seguito all'accordo con il PRI per presentarsi insieme alle Elezioni di marzo e il conseguente ingresso nel gruppo del Senatore repubblicano Mario D'Apuzzo.

<sup>50</sup> N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., p. 15. Per analisi più accurate cfr. C. DECARO, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 1996, n. 2, p. 351 s.; 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, Milano, Giuffrè, 2001, p. 189 s.; Id., *Gruppi parlamentari e norme anti transfughismo*, cit., p. 117 s.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit.

<sup>51</sup> Come si nota in S. CURRERI, *Gruppi parlamentari, libertà di mandato e norme anti-trasfughismo*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 22 marzo 2017, p. 3, infatti, nella XVII legislatura "si è visto di tutto" e in particolare "gruppi autorizzati nonostante corrispondenti a liste diverse presentatesi in coalizioni elettorali opposte (è il caso alla Camera del gruppo *Per l'Italia - Centro democratico*). Gruppi composti da un numero inferiore di parlamentari rispetto a quello prescritto e che, ciò nonostante, anziché sciolti o autorizzati, sono mantenuti 'in tolleranza', in attesa (talora vana) che riacquistino il prescritto requisito numerico (è il caso alla Camera dei gruppi *Scelta civica per l'Italia*, ora *Civici e Innovatori e Lega Nord e Autonomie*, ora *Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini*, composti rispettivamente da sedici e da diciannove deputati; al Senato il gruppo *Conservatori e Riformisti*, composto da appena nove senatori, viene tenuto in vita nonostante l'art. 14.6 R.S. ne prescriva chiaramente e nettamente in tali casi lo scioglimento, salvo autorizzazione del Consiglio di Presidenza, finora non concessa). Infine, alla Camera, il/la Presidente della Camera - al(la) quale, e non all'Ufficio di Presidenza, compete in via esclusiva la decisione in merito - ha autorizzato la costituzione nel gruppo misto di componenti politiche composte da meno di dieci deputati (purché almeno tre) benché prive degli stringenti requisiti richiesti dall'art. 14.5 R.C. e cioè il rappresentare 'un partito o movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di

ha raggiunto nella XVII legislatura numeri mai visti prima. Infatti, in passato il passaggio di un parlamentare da un gruppo ad un altro era fenomeno quasi sconosciuto, vista l'esistenza di partiti politici "forti", mentre lo stesso non è più avvenuto con la crisi degli stessi e così fin dalla XIII legislatura la mobilità parlamentare ha assunto dimensioni significative, sia sotto il profilo numerico sia sotto quello politico<sup>52</sup>. Anche per tali ragioni, con la riforma del Regolamento del Senato si tenta di ancorare i gruppi parlamentari ai partiti politici, cercando rimedi giuridici per reagire alla debolezza del sistema dei partiti.

Sembra dunque appena il caso di fare alcune considerazioni che coinvolgono il percorso della legislatura appena conclusa, il collegamento tra legge elettorale e regolamenti parlamentari e infine la riforma del regolamento del Senato: si tratta, infatti, di questioni che si tengono insieme per come si sono atteggiare le vicende politiche nel corso della legislatura appena conclusa, che è stata molto complessa, dall'esordio difficile e che ha visto alternarsi tre governi. Come detto, è stato tuttavia soprattutto il percorso delle riforme istituzionali a caratterizzarla: in particolare, quelli che possono essere definiti i "due tempi" delle riforme istituzionali e il successivo "terzo tempo" di "decantazione". Vi è stato, infatti, un primo tempo di riforme, iniziato per via del difficile esordio della legislatura e dello stallo che ne è seguito anche in sede di (ri)elezione del Presidente della Repubblica. Con la seconda elezione di Napolitano, il Parlamento stesso si era impegnato a portare a termine riforme istituzionali per evitare in futuro una situazione come quella del 2013. Un altro potente elemento di spinta verso le riforme – e in particolare quella elettorale – deve rintracciarsi inoltre nella sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale. Per via di questi fattori si intraprese quel primo tentativo di riforme con il Governo Letta e il tentativo di deroga all'art. 138 Cost.<sup>53</sup>.

elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali', così contribuendo a consolidare la discutibilissima prassi per cui il diritto a costituirsi in componente politica non si nega a nessuno".

<sup>52</sup> S. CURRERI, *Gruppi parlamentari, libertà di mandato e norme anti-trasfughismo*, cit., p. 4.

<sup>53</sup> Furono approvate, in particolare due mozioni da Camera e Senato il 29 maggio 2013 (al Senato, la mozione n. 47, a prima firma dei senatori Zanda, Schifani e Susta e, alla Camera, la mozione n. 56, della quale i primi firmatari erano i deputati Speranza, Brunetta e Dellai) e successivamente fu presentato un disegno di legge costituzionale in deroga puntuale all'art. 138 Cost. In particolare, il disegno di legge costituzionale presentato dal governo Letta era volto a istituire un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, al quale sarebbero stati affidati compiti sostanzialmente referenti rispetto alla modifica di Titoli I, II, III e V della Seconda Parte della Costituzione, nonché della modifica del sistema elettorale, prevedendo che la discussione di tali progetti di legge si sarebbe conclusa entro 18 mesi e che, per i disegni di legge costituzionale, anche nel caso di raggiungimento della maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione in ambedue le Camere, sarebbe stato possibile ricorrere al referendum popolare, su richiesta degli stessi soggetti previsti dall'art. 138 Cost. In parallelo, all'interno del governo è stata istituita una commissione di esperti coordinata dal Ministro Gaetano Quagliariello, che ha predisposto una relazione, che avrebbe dovuto rappresentare la base delle

Successivamente vi fu il secondo tempo delle riforme, questa volta concluse con l'approvazione parlamentare: la riforma costituzionale e quella elettorale. Cammino che si è tuttavia risolto col fallimento delle stesse, rispettivamente ad opera del referendum del 4 dicembre 2016 e della sentenza n. 35 del 2017 della Corte<sup>54</sup>. Il percorso parlamentare di quelle riforme, tuttavia, aveva mostrato come le procedure parlamentari fossero ampiamente “sotto stress”<sup>55</sup>, anche a causa della frammentazione parlamentare, che ha avuto conseguenze su altri aspetti dell'organizzazione parlamentare. Sembra quindi ineludibile partire da alcuni caratteri di questi percorsi e dagli esiti di quelle riforme istituzionali per trarre conseguenze sul futuro delle regole esistenti.

Il ‘terzo tempo’ delle riforme è stato infine caratterizzato dall'approvazione della legge elettorale n. 165 del 2017 e dall'approvazione della riforma del regolamento del Senato, che ha avuto proprio nella parte sui gruppi parlamentari le sue norme maggiormente qualificanti<sup>56</sup>. In particolare, con quest'ultima riforma si è ricercata – limitatamente al solo Senato – la corrispondenza tra liste elettorali e gruppi parlamentari e dunque tra diritto elettorale e diritto parlamentare.

La (precedente) mancanza di questa corrispondenza e il (crescente) fenomeno del transfughismo parlamentare erano giunti ad un livello tale da far caldeggiare (soprattutto da parte del M5S) una soluzione drastica e cioè quella di introdurre il vincolo di mandato<sup>57</sup>. Il M5S, in particolare, è stata la forza politica che con più vigore sembra aver alimentato la polemica contro il divieto di

successive iniziative del governo in materia di riforme costituzionali ed elettorali: cfr. *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Commissione per le riforme costituzionali, Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>54</sup> Sentenza del 25 gennaio 2017, giunta quindi a ridosso del referendum costituzionale e dopo un primo rinvio della decisione.

<sup>55</sup> Cfr. N. LUPO e G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale. Procedure parlamentari “sotto stress”*, Bologna, Il Mulino, 2016.

<sup>56</sup> Sulla riforma del regolamento del Senato cfr. i primi commenti di S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit.; ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2018, p. 180; N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2018, p. 178; F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, n. 1, 2018, p. 59 s.; A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 3 gennaio 2018; P. DE LUCA, *Il nuovo Regolamento del Senato: come si è arrivati a questo punto?*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 19 marzo 2018; G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, rubrica interna corporis degli organi costituzionali, 2017; M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017.

<sup>57</sup> S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, cit., p. 5, per il quale “semplificatoria e demagogica sarebbe l'introduzione del vincolo di mandato. Per quanto ispirata ad una condivisibile esigenza di coerenza politica dell'eletto verso gli elettori che l'hanno votato perché candidato in e per un determinato partito, tale soluzione sarebbe peggiore del male da curare, perché

mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost., arrivando a stabilire – all'art. 21, comma 5, del Regolamento del Gruppo al Senato (stesse disposizioni nello Statuto alla Camera), che “il senatore che abbandona il Gruppo Parlamentare a causa di espulsione, ovvero abbandono volontario, ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al ‘MoVimento 5 Stelle’ entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000,00”. Vincolo di mandato visto come espressione di una democrazia parlamentare, quindi, non più rappresentativa ma diretta, nell'ambito della quale “la sovranità del popolo non va rappresentata ma esercitata”<sup>58</sup>. Salvo poi prevedere, all'art. 1, secondo periodo, dello stesso Regolamento, che “eventuali richieste di adesione provenienti da senatori precedentemente iscritti ad altri Gruppi potranno essere valutate, purché siano incensurati, non siano iscritti ad altro partito, non abbiano già svolto più di un mandato elettivo oltre quello in corso, ed abbiano accettato e previamente sottoscritto il ‘Codice etico’”.

Dall'altro lato, invece, non appare neppure desiderabile la visione opposta, per la quale con limitazioni alla libertà del mandato parlamentare “non vi sarebbe né dialettica parlamentare, né, in definitiva, democrazia, ma un'oligarchia in cui i *leaders* dei partiti potrebbero facilmente ottenere il docile e pavido consenso degli eletti attraverso la minaccia della revoca del loro mandato”<sup>59</sup>.

Tra i due opposti – almeno a parere di chi scrive – si trova il giusto compromesso, individuato nella riforma del Regolamento del Senato, e cioè quello di non impedire lo spostamento del singolo parlamentare, ma cercare allo stesso tempo di rendere coerenti i gruppi coi soggetti politici che si sono presentati alle elezioni. In questo modo, infatti, si preserva la libertà del mandato parlamentare, pur non facendola assurgere a principio assoluto e prevalente su ogni altro. Invero, come è stato scritto, il circuito della rappresentanza politica “è ascendente, non discendente: i partiti non sono, come negli Stati liberali, *club* di parlamentari che si uniscono e disgregano in base ai loro interessi (non ultimi quelli in termini di risorse umane e finanziarie legate alla creazione di gruppi) ma lo strumento (art. 49 Cost.) attraverso cui il popolo sovrano (art. 1 Cost.) concorre alla determinazione della politica nazionale, in particolare tramite i gruppi parlamentari che ne sono proiezione (artt. 72.3 e 82.2 Cost.)”<sup>60</sup>.

condannerebbe ogni assemblea elettiva alla paralisi decisionale e, quindi, alla sua stessa negazione, vittima della reciproca incomunicabilità tra forze politiche ingessate nel rigido rispetto dei *cabiers de doléance* ricevuti dai loro elettori (come avveniva nelle assemblee feudali non a caso dotate di funzioni consultive ma non deliberative). Il vincolo di mandato finirebbe per negare il valore della rappresentanza politica, e con essa delle istituzioni parlamentari, luogo di confronto e di mediazione, in nome di una pretesa volontà generale degli elettori”.

<sup>58</sup> S. CURRERI, *Gruppi parlamentari, libertà di mandato e norme anti-trasfughismo*, cit., p. 5.

<sup>59</sup> S. CURRERI, *Gruppi parlamentari, libertà di mandato e norme anti-trasfughismo*, cit., p. 5.

<sup>60</sup> S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-trasfughismo*, cit., p. 6.

La riforma del Regolamento del Senato è ispirata a questa mediazione tra libertà di mandato e rappresentanza politica, a partire dalla “sovranità del popolo e non delle istituzioni che lo rappresentano, secondo cui sono i partiti votati dagli elettori a costituirsi in gruppo (*bottom up*: artt. 1, 49, 72-82 Cost.) e non, viceversa, i parlamentari, in nome della loro libertà di mandato, a riunirsi in gruppo per costituire un partito (spesso personale; *up down*: artt. 67, 72-82, 49, 1 Cost.), come accaduto nelle trascorse legislature e quanto mai in quella appena conclusa”<sup>61</sup>.

La corrispondenza tra diritto elettorale e parlamentare<sup>62</sup> assurge così in questo circuito a elemento che gioca un ruolo decisivo all’interno della forma di governo vigente. Sono, infatti, i regolamenti parlamentari a fornire la giusta percezione del ruolo che giocano i gruppi parlamentari all’interno di un sistema politico, andando ad incidere, in connessione col sistema elettorale vigente, in maniera significativa sulla forma di governo<sup>63</sup>.

#### 4. Leggi elettorali e regole parlamentari sui gruppi

Forma di governo, legge elettorale e regolamenti parlamentari fanno dunque sistema, nel senso che il variare di un elemento, sollecita – anche se non determina – la variazione degli altri due, di modo che tra di essi intercorra sempre la necessaria sintonia<sup>64</sup>. Non a caso la riforma del regolamento del Senato è arrivata subito dopo l’approvazione della legge elettorale n. 165 del 2017<sup>65</sup>.

In generale, il fenomeno del transfughismo, oltre che dal cambiamento del ruolo dei partiti nella società, aveva preso vigore anche dai limiti dei sistemi

<sup>61</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit.

<sup>62</sup> S. CECCANTI, *Italicum: come funziona, i problemi di costituzionalità e quelli di merito*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 5 febbraio 2014, p. 2.

<sup>63</sup> S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamento parlamentare*, in *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, a cura di A. MANZELLA, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 107 s., spec. p. 111. Infatti, come nota l’A. Se “il rapporto tra legge elettorale e regolamenti parlamentari viene riguardato nell’ottica più generale e vasta della forma di Governo, le interrelazioni risultano ancora più evidenti e profonde. Legge elettorale e regolamenti parlamentari, infatti, disciplinando rispettivamente le modalità di accesso e di esercizio della rappresentanza politica, incidono sulla forma di Governo. I regolamenti parlamentari, infatti, sotto il profilo strutturale-formale integrano la normativa costituzionale sui rapporti tra legislativo ed esecutivo; sotto il profilo funzionale, nel regolare i rapporti tra le forze politiche presenti nelle Assemblee rappresentative nonché l’organizzazione strutturale e lo svolgimento delle funzioni parlamentari, interagiscono con il sistema politico, ora registrandone ora favorendone i mutamenti destinati ad influire sulla dinamica della forma di Governo. La legge elettorale, invece, condiziona l’assetto del sistema partitico, con cui interagisce la normativa costituzionale sulla forma di Governo nella sua applicazione. A loro volta, le variazioni strutturali o funzionali della forma di Governo sono destinate inevitabilmente a riflettersi sulla disciplina elettorale e sui regolamenti parlamentari”.

<sup>64</sup> S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamento parlamentare*, in *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, cit., p. 112.

<sup>65</sup> N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, cit., p. 178.

elettorali che si sono succeduti, acuendosi col passaggio al sistema maggioritario nel 1993<sup>66</sup>.

Il *Mattarellum*, in particolare, aveva portato con sé è una sorta di “alleggerimento” del peso dei partiti in generale nella società e perciò anche nel loro riflesso nei gruppi (e di conseguenza ad una parallela perdita di “centralità legislativa” delle commissioni parlamentari in favore del *plenum*).

Non deve sottovalutarsi il fatto che il *Mattarellum* aveva introdotto per la prima volta le liste bloccate al posto del voto di preferenza, anche se gli eletti in tal modo hanno palesato un tasso analogo di transfughismo rispetto a quelli eletti nel maggioritario.

Tuttavia non era stata affrontata la questione della frammentazione parlamentare che una legge elettorale da sola non è in grado di risolvere. Nelle ultime cinque legislature è possibile notare come i cambi di gruppo siano stati più frequenti rispetto al passato, assieme alla creazione di gruppi *ex novo* in corso di legislatura. Il tutto, a regolamenti parlamentari invariati<sup>67</sup>.

Con le leggi elettorali del 1993 e del 2005, a causa della mancata corrispondenza del diritto elettorale e di quello parlamentare, si è assistito al fenomeno della riproporzionalizzazione in Parlamento del risultato tendenzialmente maggioritario delle elezioni<sup>68</sup>, anche a causa della natura delle coalizioni che si configuravano essenzialmente come soli cartelli elettorali. Così nella geografia politica delle Assemblee si riproduceva “l’articolata realtà del sistema politico italiano, fatta di partiti grandi e piccoli, di fratture e di scissioni in corso di legislatura”<sup>69</sup>. Realtà favorita dunque anche dalle formule elettorali che “si sono susseguite, le quali hanno incentivato schizofrenicamente sia il bipolarismo sia la frammentazione all’interno dei poli”<sup>70</sup>.

Da una parte, dunque, la disciplina parlamentare non si è adeguata al “fatto coalizionale”, ma dall’altra – difficile dire se sia conseguenza o causa della mancata riforma dei Regolamenti sul punto – l’avvento del bipolarismo non ha

<sup>66</sup> L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 1996, p. 41.

<sup>67</sup> S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme antitransfughismo*, in *Il parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit.

<sup>68</sup> L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 107, dove si osserva peraltro che “anche quando la competizione si svolgeva nei collegi uninominali, tra candidati che correvano sotto il simbolo delle coalizioni, l’esito maggioritario della competizione si riproporzionalizzava (tra l’altro indipendentemente dal livello di consensi che ciascun partito era riuscito a ottenere nella quota proporzionale della Camera) in una pluralità di gruppi”.

<sup>69</sup> L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 107.

<sup>70</sup> S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina sui gruppi, in *Il parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 23 Sul punto cfr. F. LANCHESTER, *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1, 2004, p. 99 s.

scardinato l'impianto 'proporzionalistico' della geografia politica parlamentare<sup>71</sup>. Non si sono dunque adeguate le regole dei gruppi al sistema maggioritario per anni e si è finito invece per approvare una riforma sul punto proprio nel momento in cui sono venuti meno sistemi elettorali con effetti maggioritari: vicenda, questa, che può essere letta o come una sorta di 'schizofrenia' del legislatore italiano, oppure come una reazione per limitare in qualche modo gli effetti della legge elettorale proporzionale approvata nel 2017.

Peraltro, non deve sfuggire come anche nella legislatura appena iniziata, "diversi parlamentari sono stati eletti in collegi uninominali in rappresentanza di forze politiche che, coalizzatesi con il centro destra o il centro sinistra, hanno avuto così accesso alle camere benché le loro rispettive liste non hanno superato la soglia di sbarramento"<sup>72</sup>. Si è riproposta in questo modo, sebbene in forma attenuata, una sorta di variazione sul tema del fenomeno della riproporzionalizzazione del maggioritario, questa volta nei termini di un "aggravamento del proporzionale", in questo caso tramite la "candidatura di singoli esponenti di una forza politica minoritaria in collegi uninominali 'blindati' (o quasi) in cambio del suo appoggio elettorale all'interno della coalizione"<sup>73</sup>.

Dunque, frequenti cambiamenti delle leggi elettorali<sup>74</sup> non seguite né da riforme costituzionali per riequilibrare la svolta maggioritaria, né da revisioni complessive o organiche dei Regolamenti di Camera e Senato. La sola eccezione è rappresentata dalla riforma del Regolamento della Camera del 1997, che ha innovato i meccanismi della programmazione dei lavori e del contingentamento dei tempi<sup>75</sup>, ma che non è intervenuta sulla disciplina dei gruppi par-

<sup>71</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, p. 95.

<sup>72</sup> S. CURRERI, *Spigolature dai nuovi gruppi parlamentari*, in *LaCostituzione.info*, 7 aprile 2018.

<sup>73</sup> S. CURRERI, *Spigolature dai nuovi gruppi parlamentari*, cit. L'A. nota come all'esordio della XVIII legislatura sia stato così per: "a) *Noi per l'Italia*, i cui quattro deputati (Colucci, Costa, Lupi e Tondo) hanno costituito nel gruppo misto della Camera la corrispondente componente politica, mentre al Senato i suoi quattro senatori sono confluiti come detto nel gruppo di Forza Italia; b) *+Europa*, che alla Camera ha costituito la componente politica del misto *+Europa-Centro democratico* cui si sono iscritti i deputati Magi e Tabacci, entrambi eletti per il centro sinistra nell'uninomiale, e il deputato Fusacchio, eletto per *+Europa* nella circoscrizione estero. Al Senato invece fa componente politica a se, denominata *+Europa con Emma Bonino*, tale senatrice; c) *Civica popolare-AP-PSI-Area civica*, presente alla Camera con una componente politica del misto composta da quattro deputati, di cui uno (Longo) eletto all'estero per il Pd e gli altri tre eletti nell'uninomiale per il centro sinistra: Soverini (eletto per *Italia Europa insieme*), Lorenzin e Toccafondi (*Civica popolare-AP*). Al Senato, invece, si è costituita la componente politica *PSI-MAIE-USEI*, composta dal sen. Nencini, eletto per il centro sinistra per *Italia Europa insieme* e da due senatori eletti all'estero (Cario, Usei) e Merlo (MAIE)".

<sup>74</sup> F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2015, p. 557 s.

<sup>75</sup> G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 21 s.

lamentari (con la mancata approvazione di una proposta avanzata dal Presidente Violante volta a limitare la formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura<sup>76</sup>).

Nonostante il mancato intervento sui Regolamenti parlamentari per quanto riguarda le regole sulla formazione dei gruppi, si può invece dire che i Regolamenti abbiano mostrato una vocazione “gruppo-centrica”<sup>77</sup> che si è sostanziata soprattutto nella disciplina dell’organizzazione e della programmazione dei lavori; e questo soprattutto in seguito alle novelle del 1997, che hanno ampliato le facoltà in capo ai gruppi, incidendo sul funzionamento delle Camere stesse e rendendo via via più centrali alcune sedi della programmazione dei lavori come la Conferenza dei Capigruppo.

Tornando al rapporto con le leggi elettorali, c’è da notare come – paradossalmente – il pluralismo dei partiti si è accresciuto al punto da far apparire il Parlamento italiano caratterizzato da una forma di pluripartitismo spinto, anche a causa della presenza del gruppo misto che ha finito per cambiare le sue caratteristiche di base: da gruppo “residuale” si è trovato ad essere in ogni legislatura un gruppo molto ampio. Essendo divenuto un contenitore di parlamentari a sé stanti o “transfughi” (e in cerca di nuova collocazione) ma soprattutto di mini-raggruppamenti politici, appare chiaro come sia per sua natura “ingovernabile”. Il gruppo misto gode infatti, in principio, degli stessi diritti e delle stesse prerogative degli altri gruppi e può, quindi, svolgere le “normali” attività di gruppo. Al limite, almeno alla Camera, si può ritenere che il gruppo misto abbia qualche obbligo in più<sup>78</sup>, almeno a stare a quanto previsto dall’art. 15-*bis* del Regolamento, ove si stabilisce che gli organi direttivi del Gruppo misto sono costituiti rispecchiando le varie componenti politiche (comma 1) e che gli stessi debbano assumere le deliberazioni di loro competenza tenendo proporzionalmente conto della consistenza numerica delle componenti politiche in esso costituite (comma 2)<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., p. 11. Sul punto cfr. V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 94 s.; ID., *Parliamentary Groups in the Evolving Italian Political System*, in *Duquesne Law Review*, n. 1, 2014, p. 177 s.

<sup>77</sup> Definizione che ha trovato d’accordo la dottrina come sottolineato in A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 161.

<sup>78</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 98, in cui si evidenzia la natura particolare del gruppo misto rispetto agli altri, in quanto costituito su base obbligatoria e non volontaria.

<sup>79</sup> Inoltre, come continua il comma 2, qualora alcuna fra le componenti politiche costituite nel Gruppo ritenga che da una deliberazione, assunta in violazione del criterio predetto, risulti pregiudicato un proprio fondamentale diritto politico, può ricorrere al Presidente della Camera avverso tale deliberazione. Il Presidente decide, uditi, ove lo ritenga, il presidente del Gruppo misto e i rappresentanti delle altre componenti politiche nel medesimo costituite, ovvero sottopone la questione all’Ufficio di Presidenza.

Tuttavia, data la disomogeneità del gruppo, è impossibile che questo agisca in maniera unitaria, in rappresentanza cioè di tutti i deputati membri, e per questo sono state concesse alle rispettive componenti politiche ulteriori garanzie (come quote di tempo e spazi d'intervento nelle procedure parlamentari), senza però riconoscere loro la possibilità di presenziare nei vari organi della Camera (come la Conferenza dei Capigruppo e l'Ufficio di presidenza). La formazione di componenti politiche in seno al gruppo misto aveva avuto lo scopo di renderlo più "governabile", ma ha finito per introdurre un ulteriore incentivo alla frammentazione<sup>80</sup>.

Insieme alla conformazione del gruppo misto, poi, è stata senza dubbio la previsione dei gruppi "autorizzati" o "in deroga" la variabile che non ha aiutato la stabilità della conformazione dei gruppi parlamentari, insieme al solo criterio numerico per la formazione dei gruppi.

##### **5. La relazione tra regole sui gruppi e altri organi parlamentari: in particolare, gli effetti sulla Giunta per il regolamento del Senato, sul Presidente d'Assemblea e sulla Conferenza dei Capigruppo**

Nella XVII legislatura, in particolare, le procedure parlamentari, lo sfaldarsi di alcuni gruppi e la nascita di altri non corrispondenti a partiti politici hanno avuto conseguenze anche su altri organi del Parlamento e sull'organizzazione parlamentare in generale, essendo i gruppi la base su cui si articola tutta l'organizzazione e le procedure parlamentari.

In particolare, si è registrato un cambiamento della composizione della Giunta per il regolamento del Senato nella quale non vi era più rispecchiata la proporzione tra maggioranza e opposizione presente in Assemblea. Infatti, a causa della maggiore articolazione in gruppi dell'opposizione, dal maggio 2014, la maggioranza si è trovata in minoranza, senza possibilità di riequilibrio attraverso integrazioni aggiuntive, essendosi raggiunto il limite invalicabile di quattordici membri, Presidente escluso, fissato dall'art. 18, comma 2, del Regolamento<sup>81</sup>. Questo ha comportato l'assoluta inattività della Giunta per il regolamento per tre anni (dal 30 luglio 2014 all'11 luglio 2017)<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., p. 12. In questo senso cfr. anche V. COZZOLI e F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Parlamento del bipolarismo*, cit., p. 339 s., spec. 357 s.

<sup>81</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit.

<sup>82</sup> Sul punto sia consentito un rinvio a 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"*, cit., p. 281 s., spec. p. 290 s.

In particolare, nella sua composizione iniziale la Giunta per il regolamento del Senato era formata da undici membri<sup>83</sup>. Senza dunque contare il Presidente, che per prassi non vota in Giunta, sette membri erano riconducibili alla maggioranza (poiché inizialmente il PDL ne faceva parte) e tre all'opposizione. Si sono poi decise non solo delle sostituzioni di membri, ma soprattutto delle integrazioni per garantire il principio della rappresentatività. In particolare, il 19 giugno 2013 ai sensi dell'art. 18, comma 2 del Regolamento, vi è stata una richiesta di integrazione avanzata dai Gruppi privi di rappresentanza in Giunta. Sono pervenute alla Presidenza le richieste del Gruppo Grandi Autonomie e Libertà, del Gruppo per le Autonomie-PSI e del Gruppo Misto e il Presidente ha disposto l'integrazione della composizione della Giunta con altri tre componenti. Ancora, il 12 marzo 2014 il Gruppo del Nuovo CentroDestra (dopo la scissione del PDL) non rappresentato in Giunta, ne ha chiesto l'integrazione ai fini di una più adeguata rappresentatività. Il Presidente ha fatto presente, in quell'occasione, che il numero di componenti della Giunta era pari a tredici, più il Presidente, e pertanto a norma di regolamento è stata possibile l'integrazione con un ulteriore componente (il numero massimo di componenti della Giunta, in base al regolamento del Senato, è di 14 membri più il Presidente; alla Camera non c'è invece un limite numerico). Vi è poi da considerare, oltre ad alcuni trasformismi vari, la scissione del PDL, che aveva avuto luogo nel novembre 2013. Già nel novembre 2015, dunque, la composizione della Giunta prevedeva il Presidente del Senato, quattro componenti del PD, due di FI, due M5S, uno LN, uno Gruppo misto (SEL), uno GAL, uno Area popolare, uno AUT: essendo quindi *pro* opposizione. La maggioranza aveva infatti sei membri e l'opposizione sette, posto che per prassi il Presidente non vota<sup>84</sup>.

Questo ha portato non solo alla mancata convocazione della Giunta su alcuni importanti casi di interpretazione del regolamento parlamentare<sup>85</sup>, ma ha contribuito anche ad un maggiore isolamento istituzionale del Presidente d'As-

<sup>83</sup> Il Presidente del Senato; tre esponenti del Partito democratico; tre del Popolo della Libertà; uno della Lega Nord; uno di Scelta civica; due del Movimento 5 Stelle.

<sup>84</sup> Sul punto sia consentito un rinvio a 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"*, cit., p. 281 s., spec. p. 290 s.

<sup>85</sup> Cfr. S. CURRERI, *Le questioni regolamentari dell'iter della revisione costituzionale in Senato*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale. Procedure parlamentari "sotto stress"*, cit., p. 215 s., spec. p. 239 s. Sul punto sia consentito anche un rinvio a 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"*, cit., p. 281 s. e, volendo, anche a ID., *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 19 novembre 2015.

sembra, che si è spesso caricato sulle sue spalle tutto il peso di alcune decisioni<sup>86</sup>. Decisioni che, peraltro, lasciano tracce nel diritto parlamentare, sotto forma di precedenti (più o meno felici)<sup>87</sup>.

Queste sono conseguenze che non si esauriscono qui, ma che hanno coinvolto “a cascata” altri organi dell’organizzazione parlamentare, come – ad esempio – il Presidente d’Assemblea e la Conferenza dei Capigruppo. Infatti, la composizione della Giunta ha contribuito alla sua mancata convocazione, ma sembra essere un fattore contingente. Il *trend* che, invece, si registra da circa dieci anni, va verso un sempre minore coinvolgimento della Giunta anche quando la sua composizione rispecchia la maggioranza dell’Aula. Bisogna quindi distinguere, nelle mancate convocazioni della Giunta, tra il fattore contingente della sua composizione e fattori che invece operano nel medio-lungo periodo, e che la composizione della Giunta ha rafforzato nell’ultima legislatura.

Tra i fattori che operano nel medio-lungo periodo vi è la trasformazione del ruolo dei Presidenti d’Assemblea. Le Giunte hanno un legame inscindibile con la figura del Presidente, ormai difficilmente qualificabile come arbitro imparziale del diritto parlamentare<sup>88</sup>. Invero, anche se non si intende rinunciare al ruolo ‘politico’ del Presidente d’Assemblea, un accorgimento utile e necessario è quello di evitare l’isolamento del Presidente nella funzione di garante della legalità parlamentare<sup>89</sup>. È evidente, tuttavia, come vi sia in ogni caso un rovescio della medaglia: infatti, la stessa solitudine istituzionale del Presidente potrebbe essere argine ai pareri interpretativi decisi “a maggioranza dalla maggioranza”.

Un altro fattore di medio-lungo periodo che ha limitato le convocazioni della Giunta può essere rintracciato nella ‘concorrenza’ di un altro organo: la Conferenza dei Capigruppo, presieduta anch’essa, come è noto, dal Presidente d’Assemblea. Vi sono tre differenze che balzano immediatamente agli occhi tra Giunta per il regolamento e Conferenza dei Capigruppo: innanzitutto il regime

<sup>86</sup> N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, cit.

<sup>87</sup> N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit. Sul punto si v. anche F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, cit., spec. p. 61. Si deve peraltro segnalare come la riforma del Regolamento del Senato, con la disposizione finale di cui all’art. 5 della riforma, abbia anche abrogato in modo esplicito i pareri interpretativi resi dalla Giunta del Regolamento e le circolari riferiti agli articoli oggetto di riforma.

<sup>88</sup> S. CECCANTI, *I Presidenti di Assemblea e la “mistica” dell’imparzialità*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013, a cura di V. LIPPOLIS e N. LUPO, Napoli, Jovene, 2013, p. 293 s.

<sup>89</sup> 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*, cit., p. 27.

di pubblicità delle sedute, molto minore in Conferenza<sup>90</sup>; una frequenza molto maggiore delle riunioni della Conferenza, almeno settimanali; la partecipazione alle riunioni della Conferenza di parlamentari più ‘importanti’, essendo i Presidenti dei Gruppi. C’è stato dunque un processo di *enlargement of functions* della Conferenza, proprio a scapito della Giunta per il regolamento<sup>91</sup>, nelle sue funzioni tipiche: ossia nella predisposizione delle modifiche al regolamento e nell’ausilio al Presidente nell’interpretazione di questioni regolamentari. Le sedi, però, sono diverse per natura: così all’interno della Conferenza si ragiona in termini ancora più spiccatamente politici di quanto non si faccia in Giunta. Dunque, il fatto che la Giunta per il regolamento sia convocata di rado anche a causa della sua ‘solennità’, è perfettamente simmetrico e speculare all’espansione di fatto del ruolo e delle funzioni della Conferenza dei Capigruppo, che si convoca al Senato almeno una volta a settimana e il ritirarsi dell’una coincide con l’avanzare dell’altra<sup>92</sup>. La concorrenza di questi fattori è stata aggravata dalla peculiare composizione della Giunta nel corso della legislatura e ne ha aggravato i sintomi, e cioè la sua non convocazione e di conseguenza l’isolamento istituzionale del Presidente e la commistione di ruoli con la Capigruppo.

Peraltro, potrebbe essere valorizzato anche lo sfondo di questa evoluzione, e cioè la sovrapposizione che spesso è avvenuta tra programmazione dei lavori e risoluzione di casi controversi di applicazione del regolamento. Si pensi, ad esempio, al caso probabilmente più eclatante durante il percorso della riforma costituzionale, e cioè quello degli “emendamenti Calderoli”. Quando, infatti, il senatore presentò circa 85 milioni di emendamenti, nella seduta del 29 settembre 2015 il Presidente del Senato, oltre a non convocare la Giunta per le ragioni sopra elencate, anziché utilizzare altre possibili figure regolamentari per dirimere il caso (come, ad esempio, improponibilità e impresentabilità), dichiarò quegli emendamenti irricevibili, motivando la scelta facendo riferimento all’art. 55 del Regolamento e al calendario dei lavori – già definito – che non sarebbe stato rispettato se avesse proceduto alla valutazione, nel merito, degli emendamenti<sup>93</sup>. Calendario dei lavori che ovviamente è affidato al Senato

<sup>90</sup> Sul punto, cfr. A. DI CAPUA, *Il tavolo della programmazione*, in *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di E. Rossi, Pisa, Plus, 2007, p. 113 s.

<sup>91</sup> N. LUPO, *I poteri di “giudice” e di “integratore” del diritto parlamentare*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 212. Sul punto cfr. anche V. DI CIOLLO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 316, che parlano di funzioni ‘atipiche e aggiuntive’ della Conferenza.

<sup>92</sup> E. SERAFIN, *L’evoluzione del regolamento del Senato come prodotto dell’esperienza*, in *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, cit., p. 77.

<sup>93</sup> Senato della Repubblica, res. sten. Ass., 29 settembre 2015, p. 24. Sul punto cfr., almeno, N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, cit., p. 2 s.

alla Capigruppo, salvo che in seno ad essa non vi sia unanimità, e in quel caso è lo stesso Presidente a definirlo.

In quell'occasione, dunque, non solo fu estromessa la Giunta da una decisione che avrebbe avuto bisogno di maggiore chiarezza e stabilità andando a toccare un punto cruciale del procedimento parlamentare come i limiti all'emendabilità, ma si è motivata la decisione facendo leva su questa "commissione di ruoli" tra programmazione dei lavori e risoluzione di casi controversi.

L'irrequietezza dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura ha altresì causato conseguenze su altri due organi parlamentari e, in particolare, il Comitato per la legislazione e il COPASIR<sup>94</sup>, all'interno dei quali Forza Italia – a partire dalla scissione del PDL – non era più rappresentata. Se la scorretta composizione e il non adeguamento della stessa nel Comitato per la legislazione non ha avuto grandi eco (a conferma dello scarso interesse politico verso la qualità della legislazione), lo stesso non può dirsi per quanto riguarda il COPASIR: in questo caso, infatti, dopo lo spaccamento del PDL, FI non ha più avuto un membro poiché il senatore Giuseppe Esposito è passato con NCD. La questione si è trascinata per oltre due anni, è stata oggetto di due apposite riunioni congiunte dei capigruppo di Camera e Senato, nella speranza di un accordo politico in virtù del quale qualche forza politica rinunciava a un componente per permettere l'ingresso a un membro di FI, dato che ai sensi dell'art. 30, comma 1, legge n. 124 del 2007, i membri devono essere cinque per ogni ramo del Parlamento e la composizione paritaria tra maggioranza e opposizione. Si è dunque giunti ad un intervento legislativo *ad hoc* (inserito durante il percorso parlamentare di approvazione della legge 21 luglio 2016, n. 145, recante "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali") per ampliare – solo per la XVII legislatura – la composizione del COPASIR di due membri<sup>95</sup>, uno della maggioranza e uno dell'opposizione (ovviamente iscritto al Gruppo Forza Italia).

<sup>94</sup> Organi che, peraltro, sono innovativi proprio per le modalità di scelta dei componenti che, diversamente dalle commissioni, sono scelti dai Presidenti delle Camere in modo da garantire la rappresentanza paritaria tra maggioranza e opposizioni. Modello nato col Comitato per la legislazione (art. 16-*bis* reg. Cam.) e poi seguito per il COPASIR (art. 30, comma 1, legge n. 124 del 2007), con qualche variante. Sul punto cfr. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 122, 132, 182-184.

<sup>95</sup> L'art. 20 della legge n. 125 del 2016, infatti, recante "Disposizioni transitorie relative al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica", stabilisce che "limitatamente al prosieguo della XVII legislatura, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica di cui all'articolo 30, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124, è integrato di un ulteriore deputato e di un ulteriore senatore, ferma restando l'attuale composizione dell'organo e dell'ufficio di presidenza" e che "entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, i Presidenti delle Camere procedono a tale integrazione sulla base del criterio della rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni di cui al richiamato articolo 30, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124, individuando i due componenti aggiuntivi tra il Gruppo di maggioranza e il Gruppo di opposizione con la più alta

## 6. Le regole sui gruppi parlamentari nella riforma del Regolamento del Senato: virtù e criticità

Tutti questi fattori, uniti al “fallimento” delle riforme istituzionali, hanno così portato all’approvazione della legge elettorale n. 165 del 2017 e alla riforma del Regolamento del Senato (XVII leg., doc. II, n. 38, 14 novembre 2017), approvata il 20 dicembre 2017 e che può essere letta come una sorta di “reazione” del Senato stesso alla sua mancata riforma costituzionale. Si tratta infatti di un’ampia riforma, definita “organica” (forse con qualche enfasi di troppo<sup>96</sup>), ma giunta al termine di una legislatura dedicata al tentativo di mutare la composizione e la missione istituzionale del Senato e “non può che essere in qualche modo ricondotta alla necessità di una rivitalizzazione della Camera ‘alta’, la quale, per altro, aveva rinnovato in misura minore rispetto all’altra le proprie procedure nel corso degli ultimi decenni”<sup>97</sup>.

Non appare neppure casuale che la Giunta per il regolamento si sia riunita per la riforma del Regolamento agli sgoccioli della legislatura e soltanto dopo che si era trovato un accordo politico in base al quale si sarebbero approvate le sole modifiche al Regolamento accettate all’unanimità (o comunque con l’accordo dei Gruppi principali). Questo modo di procedere ha portato all’approvazione di una riforma comunque importante, ma che ha lasciato dei “buchi” piuttosto vistosi: si pensi, in particolare, alla mancata riarticolazione delle Commissioni permanenti<sup>98</sup>, al non intervento sulla disciplina dei maxi-emendamenti

incidenza percentuale nei due rami del Parlamento distintamente considerati”.

<sup>96</sup> N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, cit., p. 181.

<sup>97</sup> G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, cit. In questo senso anche S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., secondo il quale “non pare casuale che a raggiungere tale traguardo sia stata non la Camera dei deputati – dove un progetto simile di riforma, avviato fin dal novembre 2013, si è a fine legislatura arenato – ma il Senato, cioè quel ramo del Parlamento della cui natura il progetto di riforma costituzionale prevedeva la radicale trasformazione. L’aver corso un simile ‘rischio’ ha in certa misura spronato i senatori ad affrontare con maggiore solerzia ed impegno la riforma del proprio regolamento interno”.

<sup>98</sup> Segnala l’inadeguatezza dell’assetto delle commissioni permanenti N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, cit., pp. 19-20. Infatti, come nota l’A., “il quadro derivante dalle norme vigenti – che è rimasto sostanzialmente immutato dal 1987 alla Camera e dal 1988 al Senato, senza perciò essersi in alcun modo adeguato né alla nuova configurazione dei ministeri, come risultante dal d.lgs. n. 300 del 1999, né al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, come ridefinito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V della Costituzione – è all’origine di una serie di inconvenienti: l’eccessiva frammentazione delle competenze fa sì che le iniziative legislative, che spesso contengono norme che rientrano nelle attribuzioni di numerose (quando non di tutte le) commissioni, tendano ad essere assegnate soprattutto alle commissioni con competenze ‘trasversali’, ossia soprattutto le Commissioni bilancio e le Commissioni affari costituzionali. Probabilmente, anche per evitare commissioni con composizioni pletoriche, andrebbero messe in discussione le opzioni di fondo su cui si è costruito il sistema delle commissioni permanenti: ossia, da un lato, la regola secondo che ciascun parlamentare

e della questione di fiducia (se non per piccole modifiche<sup>99</sup>), alla disciplina dell'emendabilità dei decreti-legge<sup>100</sup> e quella relativa al Comitato per la legislazione<sup>101</sup>.

Esclusi questi pur importanti mancati adeguamenti, il resto della riforma va verso l'eliminazione delle asimmetrie regolamentari con la Camera dei deputati<sup>102</sup>, con la rilevante esclusione della disciplina dei Gruppi, che si discosta decisamente da quella della Camera.

deve essere membro di una (e tendenzialmente di una sola) commissione permanente; e, dall'altro, il principio in base al quale le commissioni permanenti, nel loro insieme, sono chiamate a coprire, per l'esercizio di tutte le funzioni parlamentari, ogni possibile ambito, evitando 'buchi' e sovrapposizioni". Ripensamento dell'articolazione delle Commissioni permanenti, peraltro anche necessario per identificare opportune e specifiche sedi in cui valorizzare la funzione di controllo parlamentare (da esercitarsi in forme il più possibile *bipartisan*): in questi termini N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di F. BASSANINI e A. MANZELLA, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 53 s., spec. p. 56.

<sup>99</sup> Si introduce, infatti, una disciplina leggermente più dettagliata della questione di fiducia, volta a consentire anche "un controllo del Presidente di Assemblea e della Commissione bilancio sul testo su cui questa viene posta, seppure al fine di determinare solo modifiche di tipo formale del testo in oggetto", riconoscendo una prassi già formata in questo senso. Così N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, cit., p. 26.

<sup>100</sup> La disciplina della posizione della questione della fiducia e quella del procedimento di conversione dei decreti-legge (sia con riferimento alle tempistiche, sia con riguardo al regime di ammissibilità degli emendamenti) fanno registrare notevoli asimmetrie tra i due rami del Parlamento. Cfr. N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, cit., p. 17.

<sup>101</sup> N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, cit., p. 56, individua tre ragioni per le quali tale disarmonia tra le due Camere è particolarmente grave: "in primo luogo perché l'organo è coinvolto, talvolta a richiesta, talaltra in forma necessaria, nel procedimento legislativo, cioè nella procedura bicamerale che deve sfociare nello stesso risultato. In secondo luogo, perché è volto a tutelare un valore, quello della qualità della legislazione, che è un valore oggettivo per il quale ambedue i rami del Parlamento sono allo stesso titolo direttamente responsabili. In terzo luogo, perché, per effetto della sua composizione paritaria tra deputati di maggioranza e opposizione, costituisce un interessante tentativo di innovazione istituzionale diretta a ricercare, in una forma di governo maggioritaria, sedi parlamentari estranee alla rigida applicazione del principio di maggioranza".

<sup>102</sup> N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, cit., p. 180, che segnala come vanno in questa direzione "la nuova disciplina sul computo degli astenuti, volta ad uniformarla a quella vigente alla Camera (in cui essi sono neutralizzati, ai fini del risultato della votazione); l'eliminazione delle due sedute giornaliere; la riconduzione del lavoro pubblico alle materie di competenza della Commissione lavoro, anziché della (già oberata) Commissione affari costituzionali; l'assimilazione della composizione della Commissione Politiche dell'Unione europea a quella delle altre commissioni permanenti, con l'eliminazione perciò della doppia appartenenza; l'abolizione del controllo da parte della Commissione affari costituzionali sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge; l'introduzione di una disciplina un minimo più dettagliata della questione di fiducia, volta tra l'altro a consentire un controllo del Presidente di Assemblea e della Commissione bilancio sul testo su cui questa viene posta; un avvicinamento della disciplina vigente alla Camera sulla richiesta di scrutinio segreto; l'adozione della medesima procedura della Camera per il *question time*; e, infine,

Fermo restando che ogni senatore debba iscriversi a un gruppo<sup>103</sup>, il nuovo Regolamento del Senato – in chiave dichiaratamente “antiframmentazione” e “antitrasformismo”<sup>104</sup> – prevede che un gruppo parlamentare possa costituirsi non soltanto col solo requisito numerico di 10 senatori, ma il gruppo deve altresì “rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di senatori” (art. 14, comma 4, reg. Sen.).

Il gruppo può altresì risultare dall’aggregazione degli eletti di più partiti che abbiano presentato propri candidati alle elezioni, e dunque per fusione tra più gruppi anche sorti dopo le elezioni (art. 15, comma 3, reg. Sen.); è viceversa possibile anche la scissione di un gruppo precedentemente unitario sempre che dia vita a più gruppi corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. Si introduce quindi il divieto di formare nuovi gruppi in corso di legislatura, a meno che non risultino dall’unione di gruppi già costituiti.

Con la riforma, dunque, si accosta con decisione al solo requisito numerico per la formazione dei Gruppi un requisito politico, innovando fortemente la disciplina di fondo, che nei suoi caratteri essenziali era rimasta identica a quella approvata dalla Camera statutaria nel 1920, all’indomani dell’adozione della legge elettorale proporzionale del 1919<sup>105</sup>.

Inoltre, si aboliscono i gruppi “autorizzati”, con la sola (discutibile) eccezione di quello rappresentativo delle minoranze linguistiche<sup>106</sup>. In relazione alle minoranze linguistiche, peraltro, è stata fatta un’altra innovazione derivante dall’esperienza delle procedure parlamentari delle riforme istituzionali: infatti, è stato soppresso il voto segreto sulle deliberazioni “relative” alle norme sulle minoranze linguistiche, che era stato utilizzato in modo strumentale durante

anche la previsione di un codice di condotta dei senatori, da adottarsi da parte del Consiglio di Presidenza (analogo perciò a quello approvato dalla Giunta per il regolamento della Camera il 12 aprile 2016, pur in assenza di apposita previsione regolamentare). ”

<sup>103</sup> Con l’eccezione dei senatori a vita, sia di diritto sia di nomina presidenziale, che possono ora scegliere di non appartenere ad alcun Gruppo.

<sup>104</sup> Terminologia utilizzata proprio nel dibattito politico. Cfr. Senato della Repubblica, res. sten. Ass., 20 dicembre 2017, pp. 6, 17 e 18.

<sup>105</sup> Cfr. 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, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 397 s. e P. DI MUCCIO, *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922 (Una cronaca parlamentare)*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 2, 1987, p. 67 s.

<sup>106</sup> Che sono individuati nell’art. 14, comma 5, del Regolamento del Senato non solo nei senatori eletti nelle Regioni di cui all’articolo 116, primo comma, della Costituzione, ma anche ai “senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze”.

l'*iter* della riforma della legge elettorale e aveva così portato il Governo a porre la questione di fiducia per superare il voto segreto<sup>107</sup>.

Si prevede, infine, in caso di cambio di gruppo, la decadenza dalle cariche di presidenti e membri dell'ufficio di presidenza delle commissioni e da quelle di vicepresidente o segretario d'assemblea<sup>108</sup> (salvo che il cambio di gruppo non sia avvenuto indipendentemente dalla volontà dell'interessato, derivando cioè da una espulsione deliberata dal gruppo di provenienza o da scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari).

Per quanto riguarda la Giunta per il regolamento, si prevede ora espressamente che la sua composizione rispecchi la proporzione dell'Aula. Si prevede, inoltre, con l'aggiunta del comma 3-*bis* all'art. 18 r.S. che "quando uno o più Presidenti di Gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato sollevino una questione di interpretazione del Regolamento, il Presidente sottopone la questione alla Giunta".

Tutte queste misure hanno lo scopo di rimuovere gli incentivi alla frammentazione rispettando tuttavia l'art. 67 Cost. e devono quindi essere salutate con favore. Permangono, tuttavia, alcune criticità. Alcune di queste "endogene" allo stesso regolamento del Senato, altre, invece, "esogene" e che si possono rintracciare essenzialmente nel mancato adeguamento del Regolamento della Camera.

Per quanto riguarda le criticità interne del Regolamento del Senato, in primo luogo e in abbinamento al sistema elettorale vigente, vi potrebbe essere il rischio – in astratto – che vi sia una spinta a presentare più partiti alle elezioni, per poter poi formare più gruppi in seguito, rovesciando così la dinamica che si era creata nella c.d. seconda Repubblica<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> S. CURRERI, *Le questioni regolamentari dell'iter della revisione costituzionale in Senato*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale. Procedure parlamentari "sotto stress"*, cit., p. 222 s.

<sup>108</sup> Non decadono invece dalla carica il Presidente d'Assemblea, per ovvi motivi, e i senatori questori, che hanno importanti funzioni in ambito organizzativo e nel mantenimento dell'ordine.

<sup>109</sup> In S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., si nota come permanga un certo disallineamento tra legge elettorale e regolamento parlamentare, ora invertito: "se prima a leggi elettorali di stampo maggioritario, tese a limitare la frammentazione politica, corrispondevano regole parlamentari molto lasche sulla costituzione dei gruppi, oggi alla nuova legge elettorale prevalentemente proporzionale corrispondono regole parlamentari più rigide. Questo almeno all'apparenza, giacché la proliferazione di coalizioni formate da più liste, dal simbolo a loro volta composto da più simboli elettorali di singole forze politiche (come nelle *matrioske...*), potrebbe avere lo scopo, tra l'altro, di allargare il 'campo da gioco', cioè il novero dei gruppi dotati d'identità elettorale potenzialmente costituibili. In altri termini, l'inesorabile frammentazione politica indotta dalla nuova legge elettorale potrebbe riflettersi al Senato, dove i senatori eletti di un partito o movimento presentatosi in coalizione con il suo simbolo, magari rimasto al di sotto dello sbarramento del 3%, potrebbero comunque costituirsi in gruppo parlamentare autonomo, anche in corso di legislatura, magari grazie al 'prestito' compiacente di qualche senatore da parte di forze politiche alleate per raggiungere il numero minimo di dieci iscritti. Né si potrebbe, a mio parere, fondatamente sostenere che i gruppi parlamentari debbano corrispondere solo ai contrassegni delle liste di candidati nei

In secondo luogo, per quanto riguarda la decadenza dalle cariche, vi è il rischio che un parlamentare in dissenso col proprio gruppo deciderà di rimanere in carica e da lì fare opposizione al gruppo, anziché dimettersi e perdere la carica, spingendo il gruppo ad espellerlo e a mantenere la carica<sup>110</sup>.

In terzo luogo, è probabilmente troppo rigida la regola per la formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura. Infatti, in casi di vero dissenso all'interno del gruppo o di spaccamento dello stesso, difficilmente si potrà vietare la creazione di un nuovo gruppo (si pensi, per rimanere alla XVII legislatura, al caso di Forza Italia e NCD e a quello di PD e Art. 1), pena l'esplosione del gruppo misto e la sua conseguente ingovernabilità. Si sarebbe in questo caso potuta prevedere una soglia molto alta per la costituzione di nuovi gruppi in modo da prevedere anche le possibili vere scissioni senza per questo incentivarle senza un vero dissenso politico<sup>111</sup>.

collegi plurinominali ma non dei collegi uninominali perché questi ultimi non presenti, nella scheda elettorale, giacché l'art. 14.1, terzo periodo, permette in generale ai senatori la costituzione di gruppi autonomi 'purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati'; collegamento tra candidati uninominali e liste proporzionali coalizzate che si realizza in virtù della dichiarazione di cui all'art. 14-bis T.U. legge elettorale Camera".

<sup>110</sup> Così anche S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., secondo il quale l'aver "improvvidamente aggiunto in corso d'esame la non applicazione di tali disposizioni nei casi di espulsione dal gruppo – oltretutto in caso di scioglimento o fusione con altri gruppi parlamentari – lascia ragionevolmente presumere che i senatori titolari di tali cariche si guarderanno bene dal dimettersi spontaneamente, preferendo piuttosto farsi espellere così da continuare a ricoprirle".

<sup>111</sup> N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, cit., p. 179, secondo il quale "problemi potrebbero porsi nel proiettare in Parlamento eventuali scissioni interne ad un partito, posto che, in attesa delle nuove elezioni, non sarà possibile formare un nuovo gruppo, ma solo aggregarsi ad uno di quelli già esistenti. L'opzione alternativa per ottenere il medesimo obiettivo, consistente nell'innalzamento delle soglie numeriche per la costituzione di un gruppo, avrebbe avuto il duplice pregio della semplicità e di una minore rigidità, ma non sarebbe stata coerente con la nuova legge elettorale, la quale prevede soglie di sbarramento pari al 3% dei voti". Dello stesso avviso, sulla eccessiva rigidità della regola, anche S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., secondo il quale "vi è il fondato timore che una riforma così drastica, finalizzata a cristallizzare il sistema politico alla data delle elezioni, impedendo la nascita in corso di legislatura di nuovi gruppi privi d'identità politico-elettorale, si risolva in un'eccessiva compressione della politica e delle sue inarrestabili dinamiche. In altri termini, la possibilità – tutt'altro che remota nella prossima legislatura – di un rimescolamento del quadro politico scaturito dalle urne allo scopo di dar vita ad una maggioranza di governo potrebbe indurre una quota non irrilevante di senatori che non si riconoscono più nel cambiamento radicale di linea politica del partito d'appartenenza ad abbandonarlo. Costoro, non potendo più costituire un nuovo gruppo (come, nell'attuale legislatura, è stato il caso del *Nuovo Centro Destra* e di *Articolo 1 - Movimento per la democrazia*), dovrebbero confluire nel misto, il numero dei cui componenti potrebbe aumentare in misura tale da renderlo di fatto ingovernabile". Dunque, come osserva l'A., il rischio è che si scatenino pressioni politiche tali da dover precipitosamente varare deroghe, più o meno circoscritte, che finirebbero per diluire la carica innovativa della riforma. Per evitare ciò, forse sarebbe stato il caso di prevedere, almeno in una prima fase, soluzioni più *soft*, in grado di accompagnare il sistema politico verso un assetto più stabile, anziché imporlo d'imperio, ad esempio consentendo la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura, purché formati da un numero di senatori superiore al minimo (ad esempio venticinque) e provenienti dallo stesso gruppo,

Anche l'abolizione completa dei Gruppi autorizzati è probabilmente eccessivamente severa: permettere, infatti, in deroga la costituzione in Gruppo di una forza politica – almeno all'inizio della legislatura – che si è presentata dinanzi agli elettori e che ha ricevuto consenso, sarebbe stato coerente anche con l'orientamento di fondo della riforma<sup>112</sup> e più in linea con la legge elettorale proporzionale vigente e la soglia di sbarramento al 3%. In questo modo, infatti, al Senato – ad esempio – non si permette la costituzione in Gruppo di LEU che, pur avendo conseguito l'elezione di soli quattro senatori, ha comunque superato la soglia di sbarramento. Questo è peraltro aggravato dal fatto che al Senato non siano riconosciute ufficialmente le componenti politiche del Gruppo Misto, che a tal fine – forse – si sarebbero potute introdurre, anche limitatamente ai soggetti politici che si sono presentati alle elezioni e hanno conseguito l'elezione di senatori ma in numero non sufficiente per costituire un Gruppo.

Sarebbe stato preferibile un approccio meno draconiano, prevedendo sì regole più stringenti per creazione di gruppi di pattuglie di parlamentari, ma senza vietare la nascita di gruppi consistenti in corso di legislatura e la formazione di gruppi autorizzati all'inizio della stessa, se corrispondenti a forze politiche che hanno conseguito l'elezione di senatori. Si sarebbero potute prevedere, almeno, le componenti politiche del Gruppo Misto e – forse – anche componenti politiche degli altri Gruppi parlamentari, al fine di disincentivare la formazione di nuovi Gruppi ma dando spazio ad eventuali dissensi all'interno di un Gruppo più grande. Tuttavia, l'introduzione delle componenti politiche all'interno degli altri Gruppi avrebbe in primo luogo rischiato di minare l'unità interna dei Gruppi e, in secondo luogo, avrebbe probabilmente prodotto notevoli problemi organizzativi: la disciplina a tutela del dissenso è strumento, invece, che non produce rischi tanto rilevanti.

In generale, sarebbero comunque state misure meno dure ma con lo scopo di controllare meglio il fenomeno dei cambi di gruppo e per aiutare la comprensione dei processi politici, così anche migliorando il rapporto fra elettori ed eletti.

Una volta che, invece, si è scelto di seguire questo approccio, si sarebbe potuti arrivare alle estreme conseguenze, anche abolendo il Gruppo Misto e

cioè sulla base di requisiti che lascino ragionevolmente presumere che essi siano frutto non di trasformismi individuali ma di scissioni provocate dal radicale mutamento di linea politica del partito di riferimento”.

<sup>112</sup> Non auspica l'abolizione dei Gruppi in deroga alla Camera come si è fatto al Senato S. CURRERI, *Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi e Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna*, in *LaCostituzione.info*, 10 aprile 2018 poiché “l'autorizzazione in deroga alla costituzione in gruppo permette ad una forza politica – come nell'unico caso di Liberi e Uguali – che si è presentata dinanzi agli elettori e che da questi ha ricevuto un rilevante consenso, di poter svolgere al meglio la propria attività parlamentare”.

creando la figura dei c.d. “non iscritti”, pure presenti nell’esperienza di altri Parlamenti (si pensi, per tutti, a quello europeo).

Un’ulteriore conseguenza della nuova disciplina dei Gruppi si è avuta, già all’inizio della XVIII legislatura, in riferimento alla composizione del Consiglio di presidenza. La semplificazione che avrebbe dovuto produrre la riforma del Regolamento sulla disciplina dei Gruppi anche in seno al Consiglio di Presidenza non si è infatti verificata, anche a causa delle scelte compiute dall’Assemblea rispetto all’elezione di questori e segretari. È stata così subito richiesta l’integrazione di due ulteriori componenti nel Consiglio di Presidenza<sup>113</sup>. In particolare, la riforma non ha previsto la possibilità di integrare il Consiglio di Presidenza con altri Questori, mentre si prevede, all’art. 5, comma 2-*bis*, che al fine di assicurare una più adeguata rappresentatività del Consiglio di Presidenza, i Gruppi parlamentari che non siano in esso rappresentati possono richiedere che si proceda all’elezione di altri Segretari e che il numero degli ulteriori Segretari non può essere in ogni caso superiore a due.

Bisogna inoltre considerare come nonostante talune conseguenze del transfughismo parlamentare siano state senza dubbio deleterie, tuttavia in altri modi ha favorito il perdurare di legislature che altrimenti avrebbero potuto avere fine prima del tempo e ha così contribuito a rendere sostenibile quella dinamica per cui nel secondo sistema dei partiti vi è stata un’alternanza “tra fasi di Governi con legittimazione diretta (di norma nella parte iniziale delle legislature) e fasi di Governi riconducibili, in misura maggiore o minore, alle mediazioni presidenziali (nella parte finale)”<sup>114</sup>. Bisognerà dunque vedere se la riforma del Regolamento del Senato riuscirà ad evitare la frammentazione cristallizzando le forze politiche uscite dalle elezioni oppure se non riuscirà in tale scopo, causando maggiore instabilità alle legislature stesse.

Innegabili, invece, i benefici sul piano dei procedimenti parlamentari e sull’andamento dei lavori. Un minor numero di Gruppi, infatti, significa maggiore speditezza su vari procedimenti, a partire dal minor tempo per la discussione che si riversa nel contingentamento dei tempi e sulla programmazione dei lavori in generale.

<sup>113</sup> Questo il comunicato stampa del Consiglio di presidenza del 5 aprile: “Il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica sarà integrato con l’elezione di due Senatori Segretari per assicurare un componente ciascuno ai due Gruppi finora non rappresentati: il Gruppo Misto e il Gruppo Per le Autonomie (SVP-PATT, UV). Lo ha deciso lo stesso Consiglio di Presidenza che si è riunito oggi a Palazzo Madama, sulla base di quanto previsto dal Regolamento del Senato, comma 2-bis dell’articolo 5: ‘Al fine di assicurare una più adeguata rappresentatività del Consiglio di Presidenza, i Gruppi parlamentari che non siano in esso rappresentati possono richiedere che si proceda all’elezione di altri Segretari. Su tali richieste delibera il Consiglio di Presidenza. Il numero degli ulteriori Segretari non può essere in ogni caso superiore a due’”.

<sup>114</sup> S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina sui gruppi, in *Il parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 21.

Per quanto riguarda, infine, la possibilità di uno o più Presidenti di Gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato di obbligare il Presidente a sottoporre una questione di interpretazione del Regolamento alla Giunta, il discorso può essere visto da una doppia angolazione. Si tratta di una modifica che non si limita ad attribuire una competenza ai gruppi e ai loro Presidenti, ma che determina un cambiamento rilevante nel ruolo della Giunta per il regolamento e del suo rapporto con il Presidente, rendendo possibile una sorta di “etero-convocazione” dell’organo (benché subordinata a un *quorum* non bassissimo)<sup>115</sup>.

Invero, una disciplina siffatta potrebbe provocare problemi applicativi poiché in primo luogo “non è chiaro se la richiesta di convocazione della Giunta determini una automatica sospensione della decisione regolamentare ovvero se il Presidente di Assemblea possa convocare la Giunta anche successivamente alla risoluzione del caso *sub iudice*” e, in secondo luogo, non si chiarisce “se la richiesta di convocazione della Giunta comporti una sorta di ‘appello’ rispetto alla decisione presidenziale oppure se il Presidente potrà limitarsi in Giunta a motivare pubblicamente la propria decisione regolamentare senza che il collegio minore sia chiamato a sindacare l’interpretazione presidenziale”<sup>116</sup>. Ad ogni modo, sebbene si possa ipotizzare che “l’esito della richiesta non sia ‘vincolato’, anzitutto nel senso che non è prevista la sospensione delle procedure sulle quali viene richiesto il chiarimento, e che comunque rimane al Presidente la decisione se mettere la questione al voto”<sup>117</sup>, sembra comunque quantomeno ‘bizzarra’ la “possibilità di convocare un organo consultivo contro la volontà del soggetto destinatario dell’attività di consulenza”<sup>118</sup>; considerando poi che più volte i Presidenti hanno precisato che la Giunta per il regolamento è convocata solo quando i Presidenti lo ritengono opportuno<sup>119</sup>. Sarebbe necessario, quantomeno, prevedere degli “adequati poteri di filtro rispetto a questioni pretestuose e manifestamente infondate, ribadendo inoltre che la decisione ultima

<sup>115</sup> G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, cit.

<sup>116</sup> Osservazioni svolte in riferimento alla stessa previsione contenuta nella c.d. riforma Boldrini per la modifica del regolamento della Camera dei deputati da R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di “sincerità” e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Osservatoriosullefonti.it – Speciale Revisione dei regolamenti parlamentari*, a cura di N. LUPPO, n. 1, 2014, p. 19 s.

<sup>117</sup> G. PERNICIARO, *I Gruppi di opposizione nel metodo e nel merito della proposta di modifica del regolamento della Camera*, in *Osservatoriosullefonti.it – Speciale Revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 7.

<sup>118</sup> R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di “sincerità” e modello accusatorio di deliberazione politica*, cit., p. 20.

<sup>119</sup> V. DI CIOLO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 317.

sull'interpretazione del Regolamento spetta in ogni caso al Presidente di Assemblea<sup>120</sup>. Punto, questo, ad ogni modo controvertibile: infatti, se si stabilisce che la Giunta possa essere convocata anche contro la volontà del Presidente, è possibile che la maggioranza della Giunta possa imporre il suo punto di vista anche contro la volontà del Presidente. Tuttavia, posto che sarà rispecchiata in Giunta la proporzione dei gruppi in Assemblea, il Presidente potrà prendere con il supporto della maggioranza della Giunta la decisione che avrebbe comunque voluto assumere, ma con una legittimazione più forte di carattere discorsivo (infatti, qui sarà consentito anche alle forze di opposizione di poter esprimere – nella sede più idonea – la loro interpretazione rispetto alla quale il Presidente deve eventualmente argomentare e motivare il proprio dissenso). La legittimazione deriva dalla maggiore pubblicità del parere, riprodotto in note redazionali sul regolamento; inoltre, se il parere è adottato all'unanimità o comunque a larga maggioranza o con un consenso trasversale, ciò accresce autonomamente la legittimazione della decisione del Presidente<sup>121</sup>.

### **7. Spunti conclusivi: l'asimmetria con la Camera dei deputati e l'inizio della XVIII legislatura**

Permane dunque il vistoso problema dell'asimmetria delle regole del Senato sui gruppi con quelle della Camera dei deputati. Asimmetria che va in controtendenza non solo col fatto che per la prima volta vi è una legge elettorale uguale per le due Camere, ma che inoltre disattende il monito della Corte costituzionale (sent. 35/2017) che aveva evidenziato come il corretto funzionamento della forma di governo e la formazione di maggioranze parlamentari omogenee sono elementi compromessi non solo da sistemi elettorali differenti ma anche da regole parlamentari non armonizzate<sup>122</sup>. Asimmetria, peraltro, che – come anticipato – giunge proprio nel momento in cui il Senato, in molte altre regole, si uniforma con quelle della Camera dei deputati<sup>123</sup>.

Per concludere, la riforma del regolamento del Senato sui gruppi è senza dubbio elemento di centrale importanza e che è stata fatta proprio in chiusura di legislatura dopo aver visto gli squilibri che le regole sui gruppi hanno provocato sull'organizzazione e sui procedimenti parlamentari. Proprio il bilancio della XVII legislatura ha portato alla riforma del Regolamento e in particolare alla parte sui gruppi.

<sup>120</sup> R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, cit., p. 20.

<sup>121</sup> L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 5.

<sup>122</sup> Si richiama il monito della Corte sia in N. LUPO, *Regole e regolarità nell'elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 14 marzo 2017, pp. 6-7 sia in ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, cit., pp. 179-180.

<sup>123</sup> N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, cit., p. 180.

Le riforme dei Regolamenti hanno sempre segnato passaggi di epoca e bisogna dunque chiedersi che stagione politica si apre con la riforma del 2017 e quale stagione, invece, si chiude. Anche in relazione al Regolamento della Camera che, invece, è rimasto immutato. La prassi applicativa avrà probabilmente ampi spazi da una parte o dall'altra: o la Camera potrà uniformarsi alle regole sui gruppi del Senato o viceversa.

È dunque da segnalare, per concludere, come l'asimmetria delle regole abbia già prodotto un'asimmetria dei risultati, con la decisione (all'unanimità) dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 9 aprile 2018 di autorizzare in deroga la costituzione del Gruppo Liberi e Uguali<sup>124</sup>, che conta solo 14 deputati ma soddisfa senza dubbio gli altri requisiti richiesti dal Regolamento<sup>125</sup>. Al Senato, invece, con le nuove regole, non può costituirsi.

Si dovrà vedere, invece, se saranno permesse interpretazioni forzate o lasche delle norme dei Regolamenti in corso di legislatura, quando la mobilità parlamentare è stata più consistente: in particolare, si dovrà verificare se la riforma del Regolamento del Senato reggerà o se verrà superata e se il Regolamento della Camera sarà interpretato in modo estensivo, così come già successo in altre occasioni<sup>126</sup>.

<sup>124</sup> S. CURRERI, *Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi e Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna*, cit..

<sup>125</sup> Si tratta dunque di decisione conforme ad una consolidata prassi. Alla Camera, infatti, "per costituire un gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati" (art. 14, comma 1, del Regolamento) ma "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 300 mila voti di lista validi" (art. 14, comma 2, del Regolamento). Requisiti ampiamente presenti nella richiesta dei deputati di Liberi e Uguali.

<sup>126</sup> Si pensi all'autorizzazione del 14 giugno 2001 al gruppo di Rifondazione comunista, nonostante la vigenza di una legge elettorale non più proporzionale ma prevalentemente maggioritaria e, per restare all'ultima legislatura, a quanto accaduto nel 2015 per il gruppo *Per l'Italia-Centro democratico*, autorizzato nonostante nato dall'unione di due forze politiche di cui solo la seconda era dotata d'identità politico-elettorale. Su quest'ultimo punto cfr. S. CURRERI, *Considerazioni critiche sull'autorizzazione del gruppo parlamentare Per l'Italia - Centro democratico alla Camera dei deputati*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015.