

## Stefano Banchetti

### *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*

1.1 - Premessa: le ragioni per le quali è utile interrogarsi sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari; 1.2 - Le fonti normative; 2.1 - La tesi dei gruppi parlamentari come organi delle Camere; 2.2 - Le altre tesi pubblicistiche; 2.3 - La tesi dei gruppi parlamentari come organi di partito; 2.4 - La tesi della natura mista dei gruppi parlamentari; 2.5 - I gruppi parlamentari come associazioni di parlamentari prive di personalità giuridica; 2.6 - La natura giuridica del gruppo Misto; 3.1 - I principali aspetti della disciplina giuridica conseguente alla qualificazione dei gruppi come associazioni di parlamentari. Le obbligazioni in genere; 3.2 - (segue) In particolare, il rapporto di lavoro; 3.3 - La questione della continuità dei gruppi; 3.4 - Giurisdizione; 4 - Conclusioni: qualificazione giuridica e ruolo dei gruppi parlamentari nel sistema politico-istituzionale.

#### *1.1 - Premessa: le ragioni per le quali è utile interrogarsi sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*

I gruppi parlamentari <sup>(1)</sup> occupano una posizione del tutto particolare nell'ordinamento, che supera anche l'ambito strettamente attinente ai lavori parlamentari.

Costituiti da deputati o senatori, i quali normalmente seguono la linea politica del partito di appartenenza che li ha inseriti nelle proprie liste elettorali (ovvero candidati nei collegi uninominali, nel periodo in cui tale sistema è stato in vigore), essi da un lato possono essere considerati la proiezione dei partiti all'interno delle istituzioni parlamentari, dall'altro costituiscono diretta rappresentanza del corpo elettorale non solo in Parlamento, ma anche dinnanzi al Capo dello Stato nelle consultazioni per l'affidamento dell'incarico di governo.

Tale particolarità ha portato la dottrina a soluzioni molto differenziate, anzi del tutto contrapposte, relativamente alla loro qualificazione giuridica.

Unico punto sostanzialmente condiviso è che i gruppi parlamentari sono soggetti di diritto, hanno cioè una capacità giuridica di ordine generale <sup>(2)</sup>. Per il resto essi sono stati qualificati praticamente in tutti i modi possibili tra i due estremi opposti: da organi dello Stato a enti di fatto.

Scorrendo peraltro le diverse definizioni date dai diversi autori, si ha talvolta l'impressione che esse più che a qualificare giuridicamente il soggetto tendano a descriverne il ruolo o le attività. Si è, per esem-

pio, affermato che «i gruppi parlamentari sono organi interni delle Camere a struttura collegiale dotati di ogni potere decisionale e vincolati all'indirizzo politico del partito, costituenti centro d'imputazione di attività nell'ambito delle Camere e che danno vita ad un ordinamento speciale dotati di potestà regolamentare la cui costituzione è obbligatoria in base a quanto statuito dalle norme costituzionali e dai Regolamenti delle Camere in quanto l'esistenza di essi è necessaria all'esistenza delle Camere stesse»<sup>(3)</sup>; oppure si è detto che i gruppi parlamentari «sono al contempo organi del Parlamento e proiezione dei diversi orientamenti della rappresentanza»<sup>(4)</sup>, ove tuttavia non è chiaro quale soggettività giuridica sia da attribuirsi ad un «orientamento della rappresentanza».

Tuttavia l'individuazione della natura giuridica di un ente è utile non per fini immediatamente descrittivi, ma qualora consenta di individuare gli aspetti essenziali della disciplina giuridica applicabile, specie per quanto riguarda le questioni non espressamente disciplinate.

È allora il caso di ricordare brevemente che nel nostro ordinamento, oltre le persone fisiche, i soggetti di diritto possono essere pubblici o privati. I soggetti privati si distinguono in enti riconosciuti (associazioni, fondazioni, società di capitali) ed enti non riconosciuti (associazioni non riconosciute, comitati, società di persone); i primi sono dotati di personalità giuridica e godono di autonomia patrimoniale perfetta, i secondi hanno invece forme di autonomia patrimoniale imperfetta.

I soggetti pubblici (organi dello Stato e altri enti pubblici) sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico, disciplinata da normative di tipo speciale (cfr. art. 11 cod. civ.). Esemplificando molto i termini della questione, la personalità giuridica di diritto pubblico ha sostanzialmente le stesse caratteristiche di quella di diritto comune ed in più alcuni elementi aggiuntivi e caratterizzanti, costituiti da un lato nell'attribuzione di determinati poteri e prerogative analoghi a quelli dello Stato, dall'altro nella sottoposizione ad alcuni controlli, in genere commisurati ai poteri conferiti<sup>(5)</sup> (cfr. *amplius* § 2.2).

Dalla individuazione della natura giuridica di un ente derivano una serie di conseguenze giuridiche, e principalmente: l'ambito della capacità giuridica; il regime delle responsabilità degli amministratori; il tipo di rapporto di lavoro con i dipendenti; la giurisdizione; il regime e l'efficacia degli atti posti in essere; l'esatta qualificazione di alcune fattispecie di reato; l'applicabilità dei generali principi costituzionali di legalità, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, nonché di una serie di specifiche norme.

Per quanto riguarda specificamente i gruppi parlamentari, una volta assodato che essi sono dotati di capacità giuridica generale, l'indagine circa la loro natura giuridica è volta principalmente a definire il regime dei contratti di lavoro con dipendenti e collaboratori, nonché in genere la responsabilità per le obbligazioni assunte, i rapporti giuridici con i partiti politici e con le istituzioni parlamentari (vale a dire il loro grado di autonomia o indipendenza dagli uni e dalle altre), la giurisdizione applicabile (giudice ordinario, giudice amministrativo, autodichia).

## 1.2 - *Le fonti normative*

La Costituzione nomina i gruppi parlamentari in due articoli. L'articolo 72, terzo comma, prevede che le Commissioni alle quali è deferita, sulla base dei regolamenti parlamentari, l'approvazione di disegni di legge devono essere composte in modo da «rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari». Analogamente, l'articolo 82, secondo comma, prevede che le Commissioni d'inchiesta devono essere formate «in modo da rispecchiare la proporzione tra i vari gruppi».

L'esistenza dei gruppi parlamentari è quindi sostanzialmente data per presupposta dalla Costituzione; del resto in senso all'Assemblea costituente i gruppi parlamentari furono costituiti. La *ratio* delle due disposizioni è chiara: quando le Commissioni parlamentari (che sono organi delle Camere) sono chiamate ad esprimere in via definitiva la volontà della Camera cui appartengono, devono rispecchiare la proporzione tra le forze politiche rappresentate in Assemblea e quindi la presumibile volontà dell'Assemblea stessa. In altri termini esse devono essere «rappresentative». Per inciso, da tale *ratio* si può desumere la necessità di una composizione proporzionale anche per le Commissioni chiamate, in virtù di specifiche disposizioni di legge, ad esprimere pareri su atti del Governo.

La disciplina principale è contenuta nei Regolamenti parlamentari.

In sintesi essi disciplinano le modalità di costituzione dei gruppi (artt. 14 RC e RS), alcuni elementi dello loro organizzazione interna (art. 15, co. 2, RC; artt. 15, co. 2, e 53, co. 7, RS), il finanziamento a carico della Camera di appartenenza (art. 15, co. 3, RC e art. 16 RS), il potere di nomina dei componenti delle Giunte e delle Commissioni (artt. 19 RC e art. 21 RS), nonché gli altri poteri e prerogative nell'ambito delle procedure parlamentari. Su tale ultimo aspetto è stato in modo efficace osservato <sup>(6)</sup> che i gruppi sono lo strumento che permette di assicurare la particolare «economia politica» dei lavori parlamentari: il massimo dell'integrazione del contraddittorio con il minimo impiego del tempo.

I Regolamenti del 1971 hanno ampliato i ruoli e le funzioni attribuite ai gruppi nell'ambito delle procedure parlamentari, con particolare riferimento alla programmazione dei lavori. Tuttavia si è trattato in buona parte di codificazione di prassi già esistenti, restando l'impianto fondamentale sostanzialmente immutato rispetto al 1948 <sup>(7)</sup>, né particolarmente dissimile dal 1920 <sup>(8)</sup>.

I gruppi parlamentari sono poi menzionati da alcune leggi statali, che attribuiscono loro alcune specifiche funzioni.

Particolare interesse ha rivestito, a tal fine, la legge 2 maggio 1974, n. 195, sul finanziamento pubblico dei partiti politici – come è noto abrogata a seguito di referendum nel 1993 – che all'articolo 3 concedeva finanziamenti ai gruppi parlamentari «a titolo di contributo per l'applicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti». I Presidenti delle Camere, previa approvazione del piano di riparto da parte dei rispettivi Uffici di Presidenza, provvedevano all'assegnazione dei contributi ai gruppi parlamentari, i quali erano poi tenuti a «versare ai rispettivi partiti» almeno il 95 per cento del medesimo contributo.

Importante è il ruolo dei gruppi parlamentari nella normativa elettorale, che prevede l'esonero dalla sottoscrizione delle liste elettorali per «i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi» (art. 18-*bis* del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, per la Camera e art. 9 del D. Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, per il Senato, come sostituiti, rispettivamente, dall'art. 1, co.6, e dall'art. 4, co. 3, della legge 21 dicembre 2005, n. 270).

Quanto alla legge sull'editoria (legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni), l'articolo 3, comma 10, prevede l'attribuzione di provvidenze per quotidiano o periodici che «risultino essere organo o giornali di forze politiche che abbiano il proprio gruppo parlamentare in una delle Camere».

La legge 26 novembre 1993, n. 482, disciplina i comandi e i distacchi di dipendenti delle pubbliche amministrazioni e del settore privato presso i gruppi parlamentari. Si tratta di una legge del tutto particolare, volta a consentire ai gruppi di potersi avvalere dell'opera di persone già impiegate, previo consenso dell'amministrazione o dell'ente di appartenenza, con oneri a carico del gruppo richiedente.

Il decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 353 (convertito in legge dall'art. 1 della legge n. 46 del 2004), consente l'accesso a tariffe postali agevolate per «le associazioni le cui pubblicazioni periodiche abbiano avuto riconosciuto il carattere politico dai gruppi parlamentari di riferimento».

Per consuetudine costituzionale i gruppi parlamentari sono consultati dal Capo dello Stato in occasione della procedura di formazione del governo. Si tratta peraltro di una procedura non sempre del tutto costante quanto a soggetti consultati. Per il gruppo Misto il Capo dello Stato è solito consultare le diverse componenti politiche in esso rappresentate, facendo cioè prevalere la soggettività politica delle stesse componenti rispetto alla mera soggettività giuridica del gruppo.

Nella disciplina normativa dei gruppi parlamentari, dunque, non risulta espressamente indicata la natura giuridica degli stessi, né si possono trarre argomentazioni decisive circa la loro qualificazione.

Dalla Costituzione e dalla consuetudine costituzionale si può evincere una tendenza alla «istituzionalizzazione» dei partiti politici tramite i gruppi parlamentari. Tuttavia tale tendenza non può essere eccessivamente enfatizzata: la finalità delle disposizioni costituzionali è volta a mantenere nelle Commissioni deliberanti e d'inchiesta gli stessi rapporti di forza politici esistenti in Assemblea, aspetto peraltro essenziale in una democrazia parlamentare. Quanto alle consultazioni, oltre all'ovvia considerazione che si tratta di una prassi non vincolante, né del tutto univoca, il Presidente della Repubblica, nel conferire l'incarico di governo, deve verificare se esso gode della fiducia in Parlamento e quindi non può che consultare i gruppi parlamentari nonché, come visto, le componenti politiche del gruppo Misto.

Peraltro, la Costituzione non attribuisce di per se alcuna soggettività ai gruppi parlamentari, potendo essi, per assolvere al dettato costituzionale, essere meri collegi elettorali, costituiti al solo fine della designazione dei membri delle Commissioni; né la stessa Costituzione prevede che siano gli stessi gruppi a designare i componenti delle Commissioni ben potendo, per esempio e ragionando sulla base delle sole norme costituzionali, tale incombenza spettare al Presidente di Assemblea, con l'obbligo di rispetto della proporzionalità tra i gruppi.

Dai Regolamenti parlamentari e dalla normativa nazionale emerge invece in primo luogo che i gruppi parlamentari sono soggetti di diritto, avendo essi quantomeno un patrimonio da amministrare ed alcune funzioni specifiche interne ed esterne al Parlamento. Per esempio, la legge n. 482 del 1993, ponendo gli oneri per il personale distaccato direttamente a carico del gruppo parlamentare richiedente, ha come presupposto sia la soggettività dei gruppi sia la loro diversità rispetto alle Camere.

Nella legislazione nazionale è peraltro forte il collegamento tra i gruppi parlamentari ed i relativi partiti politici, aspetto che potrebbe portare argomentazioni in favore della tesi che considera i gruppi parlamentari

come organi dei partiti (si è visto che il legislatore parla di «rappresentanza» o, addirittura, di «appartenenza» dei gruppi rispetto ai partiti).

Tale collegamento non è invece così netto nei Regolamenti parlamentari, in quanto se da un lato essi favoriscono la costituzione di gruppi parlamentari, anche in deroga alle regole generali, qualora siano espressione di partiti che abbiano avuto alle elezioni un risultato significativo, dall'altro consentono di fatto la formazione di gruppi in base al solo requisito numerico, senza alcun riferimento ai risultati elettorali ed al rapporto tra parlamentari eletti, liste elettorali e partiti politici.

### 2.1 - *La tesi dei gruppi parlamentari come organi delle Camere*

Secondo una tesi tradizionale, peraltro ancora piuttosto seguita, i gruppi parlamentari sono organi delle Camere in quanto in esse strutturalmente e funzionalmente incorporati <sup>(9)</sup>.

Si tratta di istituzioni cui l'ordinamento parlamentare attribuisce determinate funzioni. In tal senso il carattere associativo, da taluno ritenuto sussistente, sarebbe meramente formale, essendo i gruppi parlamentari «organi delle Camere in senso tecnico», vale a dire strumenti attraverso i quali le Camere, a loro volta organi complessi, curano l'attuazione dei propri fini <sup>(10)</sup>.

Viene inoltre precisato che a tali istituzioni dell'ordinamento parlamentare è riconosciuta ampia autonomia normativa, politica e amministrativa <sup>(11)</sup>.

Essendo poi le Camere organi dello Stato, dovrebbe riconoscersi, come corollario, che anche i gruppi parlamentari siano organi dello Stato <sup>(12)</sup>.

A sostegno della tesi dei gruppi come organi delle Camere sono state proposte le seguenti argomentazioni:

– i gruppi sono regolati dalla Costituzione e dai Regolamenti parlamentari, non anche dagli atti normativi comuni <sup>(13)</sup>. La Costituzione, in particolare, riconoscendo la necessità dei gruppi per la costituzione delle Commissioni parlamentari e d'inchiesta, attribuisce agli stessi funzioni che è interesse del Parlamento e dello Stato che siano svolte;

– i parlamentari sono *tenuti* ad indicare il gruppo parlamentare di appartenenza, altrimenti vengono iscritti d'ufficio al gruppo Misto;

– i gruppi sono giuridicamente autonomi dai partiti, anche ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione <sup>(14)</sup>;

– i gruppi ricevono contributi a carico delle Camere.

La tesi che qualifica i gruppi parlamentari come organi delle Camere è stata sottoposta a critica da altra dottrina, ivi compresa parte di quella che sostiene comunque la natura pubblicistica dei gruppi stessi<sup>(15)</sup>.

Infatti, se facciamo riferimento alla definizione tradizionale, ma ancora attuale, di «organo» come «ufficio particolarmente qualificato da una norma come idoneo ad esprimere la volontà della persona giuridica e ad imputarle l'atto e i relativi effetti»<sup>(16)</sup>, è facile rilevare che in nessun caso il gruppo parlamentare esprime la volontà di Camera o Senato, né impegna ovvero opera per conto di dette istituzioni; il gruppo infatti agisce sempre e comunque in nome e per conto proprio e, soprattutto, cura interessi propri o, casomai, del partito di cui è espressione parlamentare.

Inoltre i gruppi hanno, a loro volta, propri organi (*rectius*: rappresentanti), i quali restano tali e non diventano organi delle Camere.

Conscia di tali obiezioni, parte della dottrina ha così sostenuto che quello di «organo» deve essere considerato un concetto più ampio, nel quale ricomprendere anche chi svolge atti ed attività indirizzati a fini istituzionali dell'ente (come l'attività consultiva)<sup>(17)</sup> ovvero chi comunque assolve a competenze che è interesse dell'ente che siano assolte<sup>(18)</sup>. Tale ultima osservazione arriva a dilatare eccessivamente la nozione di organo, tanto da farla diventare giuridicamente non significativa: infatti il soggetto privato che esercita funzioni pubbliche resta, quanto a natura giuridica, un soggetto privato e non diventa organo dell'ente pubblico per il quale agisce (v. anche §§ 2.2 e 2.5). Quanto alla funzione consultiva, è del tutto evidente che ove essa sia esercitata, riguarda sempre l'espressione della volontà dell'ente (o di parte di esso); così le Commissioni parlamentari – organi, questi sì, delle Camere – operano spesso in sede consultiva, potendo rappresentare all'esterno la volontà dell'istituzione (es. pareri su atti del Governo) ovvero, nell'ambito del procedimento legislativo, la cura di un determinato settore, secondario rispetto a quello direttamente interessato. La diversità con l'attività dei gruppi parlamentari è del tutto evidente e non è il caso di soffermarvisi oltre.

In conclusione i gruppi parlamentari non sono una parte del tutto; operano all'interno delle Camere, ma non fanno parte di esse in virtù di un rapporto di immedesimazione organica perché – ed è questo l'elemento decisivo – non curano gli interessi dell'istituzione, ma curano interessi propri; anzi, come si avrà modo di vedere, possono avere anche interessi in conflitto con quelli della stessa istituzione.

I sostenitori della tesi in commento tendono poi ad omettere *tout court* di indicare le conseguenze giuridiche di tale qualificazione, vale a dire la disciplina giuridica che in concreto ne deriverebbe, per quanto non espressamente disciplinato dai Regolamenti e dalla legge.

Eppure è proprio questa la finalità per la quale è utile discutere attorno alla natura giuridica.

Ove poi tale questione non possa poi essere del tutto elusa viene, non senza una certa disinvoltura, affermato che i gruppi parlamentari instaurano con i propri dipendenti un rapporto di natura privatistica, potendo valersi di tale possibilità in virtù dell'autonomia amministrativa <sup>(19)</sup>, della quale sarebbero dotati assieme all'autonomia normativa e quella politica.

In linea generale, si deve osservare che il concetto di «autonomia» viene utilizzato dai sostenitori della tesi organicistica (e in parte anche dai sostenitori delle altre tesi pubblicistiche, v. § 2.2) in modo improprio, se non addirittura fuorviante; si fa riferimento cioè alle categorie giuridiche tipiche del diritto pubblico al fine di ricondurre il *modus operandi* dei gruppi nell'alveo della disciplina pubblicistica.

In diritto pubblico ed amministrativo quello di autonomia è un concetto relativo, che indica un rapporto di indipendenza parziale di un ufficio pubblico rispetto ad un altro ufficio pubblico dello stesso ordinamento <sup>(20)</sup>.

L'autonomia, inoltre, costituisce una qualità dell'ente pubblico e deve essere specificamente attribuita, o deve comunque risultare, dalla normativa in vigore, che ne delimita altresì l'ambito di applicazione ed i limiti; non è evidentemente questo il caso dei gruppi parlamentari.

Parte della dottrina, di fatto, non si pone il problema di individuare il fondamento normativo dell'autonomia dei gruppi. L'unico autore che si dimostra invece consapevole del problema è costretto ad affermare che l'autonomia dei gruppi è «implicitamente concessa dai Regolamenti parlamentari» <sup>(21)</sup>, tesi invero piuttosto debole in quanto l'assoluto silenzio normativo non può significare attribuzione di una qualità.

L'autonomia amministrativa (o contabile), in particolare, designa la possibilità di amministrare il proprio bilancio, senza dover sottostare ai rigidi vincoli della disciplina della contabilità dello Stato, ma sempre nel rispetto di determinati oneri di redazione e pubblicità, nonché spesso di sottoposizione a direttive e controlli.

Per autonomia normativa si intende la potestà di emanare veri e propri atti normativi (per es. i comuni in tema di polizia urbana, igiene, edilizia ecc.); è evidente che i gruppi parlamentari non possiedono tali prerogative. Forse tuttavia si voleva fare riferimento all'autonomia organizzatoria, cioè alla capacità di darsi una propria regolamentazione con uno statuto, al fine di disciplinare nel dettaglio l'organizzazione interna; tale autonomia è peraltro generalmente limitata agli aspetti minori dell'organizzazione e spesso prevede facoltà di controllo e/o approvazione <sup>(22)</sup>.

Gli enti territoriali, per esempio, sono dotati (anche) di autonomia normativa ed amministrativa, eppure nessuno dubita del fatto che il rapporto con i loro dipendenti sia di diritto pubblico, che debbano seguire le norme generali sul procedimento amministrativo, sull'evidenza pubblica dei contratti ecc.

In realtà l'«autonomia» di cui godono i gruppi parlamentari ha ben poco a che fare con l'autonomia riconosciuta ai soggetti pubblici, e a maggior ragione agli organi dei soggetti pubblici.

I gruppi parlamentari gestiscono un patrimonio costituito da contributi delle Camere, da contributi dei parlamentari iscritti e, in passato anche, da una quota del finanziamento pubblico dei partiti politici. Tale patrimonio viene gestito secondo le regole interne del gruppo in totale indipendenza rispetto alla Camera di appartenenza e senza alcun controllo né obbligo di rendiconto; non esiste neanche un obbligo di pubblicazione del bilancio, come previsto per esempio per i partiti politici (art. 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, e, per le spese elettorali, art. 12 della legge 10 dicembre 1993, n. 515). Gli unici vincoli sono quelli risultanti dalla normativa di diritto comune <sup>(23)</sup>.

I gruppi parlamentari regolano poi la propria vita interna con statuti che spesso restano segreti, o comunque sono noti per loro esclusiva volontà <sup>(24)</sup>. Inoltre l'ingerenza dei Regolamenti parlamentari nell'organizzazione interna dei gruppi, da taluno enfatizzata, si dimostra nella pratica inconsistente.

Infatti, entrambi i Regolamenti prevedono da parte dei gruppi parlamentari la nomina di un presidente; le Camere hanno peraltro interesse diretto a tale nomina (del resto ovvia) ai fini della composizione della «Conferenza dei presidenti di gruppo». Inoltre il Regolamento della Camera (art. 15, co. 2) prevede che ogni gruppo parlamentare proceda alla nomina di uno o più vicepresidenti e un comitato direttivo; nell'ambito di tali organi il gruppo indica fino ad un massimo di tre deputati che possono sostituire il presidente in caso di assenza o impedimento. Il Regolamento del Senato (art. 15, co. 2), invece, prevede la nomina di uno o più vicepresidenti e di uno o più segretari.

Come si vede, si tratta sostanzialmente di uno schema minimo di organizzazione interna, che peraltro nulla dice circa il riparto delle competenze e delle responsabilità degli organi dei gruppi; vi è di contro l'interesse delle Camere a conoscere il presidente, per i motivi sopra esposti, nonché i principali organi dei gruppi parlamentari, che in questo modo acquistano ufficialità nei confronti della Camera di appartenenza. Ciò che rileva è che non c'è ingerenza alcuna delle Camere nella

nomina di tali organi; al contrario degli enti pubblici dotati di autonomia statutaria, per i quali vi è sempre una ingerenza da parte dello Stato o di altro ente pubblico nella nomina degli organi di vertice.

Maggiormente «invasivo» appare invece l'articolo 53, comma 7, del Regolamento del Senato, introdotto nel 1988 come contropartita per le limitazioni al voto segreto e per la generalizzazione del contingentamento dei tempi, che prescrive che i regolamenti dei gruppi parlamentari stabiliscano forme di partecipazione che consentano ai senatori di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte. Si tratta peraltro di una norma di indirizzo, priva di prescrizioni effettivamente vincolanti per i gruppi, posta a tutela della libertà di esercizio del mandato parlamentare da parte dei senatori e non di «uno schema-tipo di statuto con forti limiti alla autonomia della disciplina di gruppo» che reca «penetranti indicazioni di contenuto e di principi direttivi» <sup>(25)</sup>.

Quanto all' «autonomia politica» di cui godrebbero i gruppi, vale a dire la possibilità di autodeterminare un indirizzo politico autonomo rispetto a quello delle Camere stesse, tale riferimento non appare pertinente. È infatti noto che il concetto di autonomia politica nasce in contrapposizione a quello di «sovranità», che appartiene allo Stato, ed è proprio prevalentemente delle regioni e degli altri enti rappresentativi; assume sempre, quindi, un significato relativo.

Per i gruppi parlamentari la possibilità di seguire un proprio indirizzo politico è la «quintessenza» della loro stessa esistenza. Eventualmente ne dovranno rendere conto – sul piano fattuale e non giuridico – ai partiti di riferimento e agli elettori. L'indirizzo politico delle Camere – ammesso che di indirizzo politico si possa parlare – è ontologicamente diverso da quello dei gruppi parlamentari ed attiene piuttosto alla capacità di svolgere in modo corretto ed efficace le funzioni ad esse affidate dalla Costituzione.

Si deve quindi concludere che i gruppi parlamentari operano in regime di indipendenza sostanziale, piuttosto che di semplice autonomia, rispetto alle Camere.

In definitiva non può essere considerato corretto sostenere che i gruppi sono «solo formalmente» associazioni, ma in realtà «organi delle Camere in senso tecnico», e poi constatare che la disciplina giuridica che si applica è proprio quella delle associazioni e non quella della istituzione cui sono «sostanzialmente» parte. Neanche corretto è sostenere che le attività amministrative e patrimoniali sono indifferenti alle funzioni costituzionali dei gruppi risultando quindi un qualcosa di accessorio, che non ne investe la natura <sup>(26)</sup>; la stessa cosa si potrebbe probabilmente dire riguardo la maggior parte delle istituzioni e degli enti pubblici.

Certamente i gruppi parlamentari potrebbero non essere soggetti di diritto, ma meri comitati o collegi elettorali istituiti per le sole finalità di cui agli articoli 72 e 82 della Costituzione; tuttavia nel momento in cui diventano soggetti di diritto, la qualificazione giuridica investe il complesso dell'attività da essi svolta. Si deve infine rilevare che «un collegio elettorale non diventa organo del collegio i cui membri concorre ad eleggere» (27).

## *2.2 - Le altre tesi pubblicistiche*

Autorevoli autori, pur non aderendo alla teoria che considera i gruppi parlamentari come organi delle Camere, inquadrano gli stessi nell'ambito dell'ordinamento pubblicistico.

È stato così sostenuto che i gruppi sono «associazioni (necessarie) di diritto pubblico» (28), ovvero «enti pubblici indipendenti» in quanto riconosciuti dall'ordinamento parlamentare (29).

Posto che una associazione è a tutti gli effetti un «ente», gli autori sopra indicati, anche se con alcune significative differenze, inquadrano quindi i gruppi parlamentari nell'ambito degli «enti pubblici».

Per vedere se i gruppi parlamentari possono essere qualificati tali dal punto di vista giuridico è necessario preliminarmente esaminare quali siano gli elementi per individuare un ente pubblico nonché quali conseguenze giuridiche derivino da tale qualificazione.

Purtroppo proprio la distinzione tra persone giuridiche pubbliche e private, e la conseguente individuazione degli elementi distintivi dell'ente pubblico, rappresenta una delle questioni più controverse del diritto pubblico. Ciò è dovuto principalmente alla proliferazione indiscriminata degli enti pubblici al di fuori di un modello tecnico-giuridico unitario, che ne delimitasse le principali caratteristiche; tanto è vero che parte della dottrina sottolinea la crisi di una nozione unitaria di ente pubblico e l'esistenza di numerose categorie, ciascuna con un proprio statuto differenziato (30).

Per le finalità del presente saggio ci si deve necessariamente limitare ad accennare in modo sintetico i termini della questione. La teoria più seguita, di elaborazione prevalentemente giurisprudenziale, afferma che, in assenza di una qualificazione normativa, al fine di individuare la natura pubblicistica o meno di un ente occorre esaminare il regime giuridico che lo regola e verificare la sussistenza di determinati elementi, i cosiddetti «indici di riconoscimento», quali: la sussistenza di controlli pubblici, l'ingerenza dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni nella nomina o revoca dei dirigenti, la partecipazione dello Stato alle spese e/o

l'esistenza di un finanziamento pubblico istituzionale, il potere di direttiva, la costituzione ad iniziativa pubblica.

Si tratta peraltro di indici sintomatici, insufficienti se presenti isolatamente e significativi solo se unitariamente considerati <sup>(31)</sup>.

Se si osserva il regime giuridico, come risultante principalmente dalla normativa regolamentare, nonché l'attività svolta in concreto dai gruppi parlamentari, si può facilmente constatare non solo che essi non sono mai qualificati enti pubblici (o associazioni pubbliche), ma che fra gli indici sintomatici si può di fatto ritenere sussistente il solo finanziamento pubblico (a carico dei bilanci delle rispettive Camere); è peraltro noto che numerosi sono gli enti privati che percepiscono finanziamenti pubblici sotto varie forme (si pensi ai partiti politici ed alle testate editoriali, per rimanere in qualche modo in settori «contigui»).

La costituzione ad iniziativa pubblica può ritenersi sussistere per il solo gruppo Misto (per il quale si rinvia al § 2.6); negli altri casi sono i parlamentari stessi che, sussistendo i presupposti regolamentari, si costituiscono in gruppo parlamentare.

Di contro sussistono numerosi indici sintomatici di segno opposto.

Anzitutto la mancanza di espressa attribuzione della qualifica di ente pubblico o, comunque, della personalità giuridica <sup>(32)</sup>, ovvero di norme dalle quali tale qualifica possa essere desunta con chiarezza.

Inoltre, i gruppi parlamentari curano interessi propri (o del partito), amministrano il proprio patrimonio in modo privatistico, senza nessun obbligo di rendiconto, regolano la propria attività in base a statuti o regolamenti non pubblici, non hanno attribuito alcun potere d'imperio ecc. (v. *amplius* § 2.5).

Ne consegue l'impossibilità di qualificare i gruppi parlamentari come enti pubblici <sup>(33)</sup>.

Si deve ricordare che il legislatore, con legge 20 marzo 1975, n. 70, (c.d. legge sul parastato) è intervenuto per cercare di mettere ordine nella «giungla» degli enti pubblici.

Peraltro, anche rispetto alla reale portata di tale legge la dottrina è divisa: chi ritiene che essa abbia una portata di carattere generale <sup>(34)</sup> e chi invece limitata ai soli enti in essa ricompresi <sup>(35)</sup>. In ogni caso è bene soffermarvisi brevemente al fine di escludere che anche ai sensi di tale legge i gruppi parlamentari possano essere considerati enti pubblici.

Il legislatore ha individuato quattro categorie di enti pubblici: enti necessari; enti «a statuto di specie»; altri enti pubblici; enti inutili.

Gli enti necessari (il c.d. «parastato» in senso proprio) costituiscono ormai un *numerus clausus* e non è pertanto il caso di soffermarvisi ulte-

riormente. Gli enti «a statuto di specie» (non soggetti alla legge sul parastato) non sono invece elencati tassativamente, ma individuati per tipologia: si tratta degli enti pubblici economici, degli enti locali e territoriali nonché i loro consorzi, delle istituzioni di assistenza, degli enti ospedalieri (successivamente soppressi) ed ecclesiastici, delle camere di commercio.

Posto che, evidentemente, a nessuna di tali categorie i gruppi parlamentari possono essere in qualche modo ricondotti, resterebbero gli «altri enti pubblici», per i quali scaduto il triennio dall'approvazione della legge è cessato ogni finanziamento a carico dello Stato, e gli «enti inutili». I gruppi sono invece assolutamente necessari (si è visto che lo sono, per determinati fini, anche per specifici articoli della Costituzione) e godono di finanziamenti pubblici (anche a non voler considerare propriamente tali i contributi delle Camere, essi hanno goduto per lungo tempo, ai sensi della legge n. 195 del 1974, di quota del finanziamento pubblico ai partiti politici, continuando ad usufruire di tale finanziamento anche decorso il triennio dall'approvazione della legge).

In definitiva – a parte gli enti pubblici parastatali (circa 130) disciplinati dalla legge – l'unica categoria con connotati ben delineati dalla legge sul «parastato» è quella degli enti pubblici economici, che operano in regime di diritto privato (categoria peraltro ormai in fase recessiva e di trasformazione in s.p.a.). Degli altri enti pubblici sono significativi quelli dotati di «autarchia», e che operano in regime di diritto amministrativo, vale a dire che hanno la possibilità di emanare atti amministrativi equiparati quanto ad efficacia agli altri atti amministrativi dello Stato, con connessi poteri di certificazione ed «autotutela».

Nessuno ha mai sostenuto che i gruppi parlamentari siano dotati di autarchia. La giurisprudenza, anzi, ha riconosciuto che essi, al di fuori delle procedure strettamente parlamentari, operano secondo le ordinarie regole di diritto privato (cfr. § 2.5), ma certamente non possono considerarsi enti pubblici economici.

L'argomento principale sostenuto della dottrina che qualifica i gruppi parlamentari nell'ambito pubblicistico (come organi delle Camere ovvero come associazioni o enti pubblici) consiste nel fatto che ad essi sono attribuite funzioni pubbliche.

Ciò, da un lato, è discutibile. Infatti non solo nessuna deliberazione del Parlamento è imputabile ai gruppi, ma neanche gli atti parlamentari lo sono, restando sempre di iniziativa o dei singoli parlamentari (proposte di legge, emendamenti, atti di sindacato ispettivo) o degli altri soggetti istituzionali che godono di tali prerogative (Governo, CNEL,

regioni, «popolo»). Le funzioni dei gruppi in ambito parlamentare attingono in buona parte all'ordinato svolgimento dei lavori; peraltro una delle funzioni spesso considerate particolarmente qualificanti, vale a dire la predisposizione del programma e del calendario dei lavori, non è propria dei gruppi, ma della «Conferenza dei presidenti di gruppo» della Camera (artt. 23 e 24 RC) ovvero della «Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari» del Senato (artt. 53, 54 e 55 RS), che possono essere considerate – queste sì – uffici ovvero organi interni della Camera e del Senato e delle quali fanno parte oltre ai presidenti dei gruppi (o i parlamentari legittimati a sostituirli, v. art. 15, co. 2, RC) il Presidente dell'Assemblea (al Senato anche i Vicepresidenti) nonché un rappresentante del Governo. In ogni caso, quello che rileva principalmente è che nello svolgimento delle funzioni loro attribuite i gruppi (ed i loro presidenti) curano interessi propri e non interessi di carattere generale (anche se di settore), caratteristica invece degli enti pubblici.

Dall'altro lato si deve rimarcare che le funzioni svolte di per se dicono poco o nulla circa la natura giuridica di un ente, non costituendo il principale elemento per la loro qualificazione <sup>(36)</sup>. Infatti, la circostanza che di frequente siano conferite a soggetti privati funzioni di rilevanza giuridica nel campo del diritto pubblico, non attribuisce loro la qualifica pubblicistica (pubblico ufficiale, ente pubblico, organo dello Stato o di altro ente pubblico).

La figura dell'esercizio privato di pubbliche funzioni è del resto ben nota ed il privato che le esercita (generalmente in virtù di legge, concessione o convenzione) resta tale e, oltre a curare gli interessi dello Stato o dell'ente pubblico, persegue al contempo una propria utilità, che può essere economica (si pensi ai concessionari della riscossione che ricevono un aggio, agli avvocati che autenticano le firme dei loro clienti) ovvero politica (è il caso dei partiti politici nella presentazione delle liste elettorali).

Inoltre, il soggetto privato che esercita funzioni pubbliche agisce in nome proprio e per conto dell'amministrazione di riferimento, potendo arrivare ad avere attribuite anche funzioni autoritative <sup>(37)</sup>. I gruppi parlamentari agiscono invece in nome proprio e per conto proprio (ovvero del partito di riferimento), cercando peraltro di trarre la massima utilità politica attraverso gli strumenti regolamentari a disposizione (si pensi al caso dell'ostruzionismo).

Anche la dottrina pubblicistica <sup>(38)</sup> tende poi, per descrivere le attività dei gruppi parlamentari, ad utilizzare le categorie dell'autonomia normativa, amministrativa e politica, per le quali è sufficiente rinviare alle considerazioni svolte nel paragrafo precedente.

In conclusione, se anche vogliamo utilizzare l'aggettivo «pubblico» per definirne la natura – in virtù del fatto che operano prevalentemente nell'ambito delle istituzioni pubbliche – i gruppi parlamentari non sono soggetti ad alcuna normativa di carattere speciale che caratterizza gli enti pubblici, né appaiono in alcun modo inquadrabili nelle categorie che la dottrina, la giurisprudenza e la legge n. 70 del 1975 hanno elaborato in materia di enti pubblici.

Infatti, nonostante l'atipicità degli enti pubblici e della loro capacità giuridica, vi è sempre, per essi, un *quid pluris* rispetto alla normale capacità giuridica di diritto comune, cosa che non si rinviene nella disciplina dei gruppi parlamentari.

Risulterebbe quindi una qualificazione priva di qualsiasi contenuto giuridico.

### 2.3 - La tesi dei gruppi parlamentari come organi di partito

La tesi che considera i gruppi parlamentari come organi di partito <sup>(39)</sup> parte dalla constatazione che il patrimonio dei gruppi appartiene agli stessi gruppi e non si confonde quindi con il patrimonio delle Camere e, conseguentemente, con quello dello Stato. Inoltre gran parte dell'attività dei gruppi è esterna ed indifferente alle funzioni attribuite loro dalla Costituzione (quelle cioè di collegio elettorale).

Il gruppo parlamentare si presenterebbe quindi come un'associazione minore compresa in quella maggiore rappresentata dal partito politico; né risulterebbe decisivo il fatto che possano farvi parte anche parlamentari non iscritti al partito stesso (si tratterebbe di un fenomeno simile a quello delle personalità che pur non essendo iscritte sottoscrivono le campagne elettorali in favore di un partito o movimento politico) <sup>(40)</sup>.

A sostegno di tale tesi vi è anche la circostanza che i partiti considerano di fatto i gruppi parlamentari come associazioni inserite all'interno della propria organizzazione; cosa anche espressamente prevista in numerosi statuti di partito. Spesso poi i gruppi parlamentari sono rappresentati in seno agli organi centrali dei partiti.

La costituzione del gruppo ad inizio legislatura si configurerebbe conseguentemente come un atto meramente formale in quanto il gruppo sarebbe di fatto già costituito prima delle elezioni; ciò sarebbe confermato dalle norme regolamentari che consentono la costituzione di gruppi in deroga ai limiti previsti di venti deputati o dieci senatori.

Considerare i gruppi come organi dei partiti consente poi di risolvere in termini privatistici le questioni relative alla responsabilità per le

obbligazioni contratte. Si tratterebbe di una responsabilità del solo gruppo parlamentare e non anche del partito, in analogia alle altre «associazioni minori» dei partiti, quali le sezioni, le cellule, le federazioni, considerate entità associative del tutto distinte dal punto di vista patrimoniale rispetto al partito del quale fanno parte <sup>(41)</sup>.

La tesi che qualifica i gruppi parlamentari come organi di partito, tuttavia, urta in qualche modo con la norma costituzionale sul divieto di mandato imperativo (art. 67); in effetti, la dottrina che la ha affermata ha come presupposto la constatazione che «il vincolo di gruppo e la disciplina di partito hanno reso praticamente inoperante il divieto di mandato imperativo» <sup>(42)</sup>.

In realtà, proprio quello del rispetto dell'articolo 67 della Costituzione appare come uno dei principali punti deboli della tesi in commento. In proposito si può convenire con chi <sup>(43)</sup> ha osservato che il divieto di mandato imperativo è pienamente operante, anche come limite al legislatore. Il fatto che volontariamente un parlamentare accetti di seguire le direttive del gruppo non è significativo, posto che un voto espresso diversamente sarebbe comunque valido, né sussistono vincoli che impongono ai parlamentari stessi di iscriversi ad un gruppo determinato, né pratiche, quali per esempio il voto per gruppi o simili, che limiterebbero effettivamente la libera espressione del voto. Inoltre dalla norma costituzionale si può evincere la nullità civilistica dei negozi, quali le «dimissioni in bianco», che perseguono la finalità di vincolare il parlamentare a determinati comportamenti, per contrarietà a norme imperative.

In definitiva il rapporto tra partiti e gruppi parlamentari è più complesso rispetto a quello che può essere il rapporto tra una associazione maggiore ed una minore alla prima collegata e, giustamente, è stato osservato che esso non obbedisce ad uno schema fisso <sup>(44)</sup>.

Infatti, anche a prescindere dall'esistenza del gruppo Misto, cui tale qualificazione non è certo applicabile, non vi è mai stata perfetta coincidenza tra partiti politici e gruppi parlamentari (si pensi al gruppo della «Sinistra indipendente» costituito per molte legislature). Se infatti per lungo tempo i gruppi parlamentari sono stati di fatto la rappresentanza dei partiti in Parlamento, con l'introduzione del sistema elettorale prevalentemente maggioritario, a partire dalle elezioni del 1994, il rapporto tra partiti, liste elettorali e gruppi parlamentari è divenuto notevolmente più complicato.

In sintesi, si sono costituiti gruppi formati da parlamentari eletti in diverse liste (si pensi poi al fenomeno delle c.d. «liste civetta»), ovvero più gruppi formati da parlamentari eletti sotto lo stesso simbolo. Inoltre,

la crisi del ruolo dei partiti ha portato all'aumento del ruolo politico dei gruppi parlamentari, divenuti anche il luogo di elaborazione di alleanze e strategie politiche; si sono così costituiti gruppi in Parlamento prima dei corrispettivi partiti o movimenti politici<sup>(45)</sup>. Nel corso della XIII legislatura il fenomeno della cosiddetta «mobilità parlamentare» tra i diversi gruppi costituiti ha raggiunto dimensioni mai conosciute prima<sup>(46)</sup>. All'inizio della XV legislatura si è costituito un gruppo senatoriale (L'Ulivo) comprensivo dei senatori eletti nelle liste presentate dai due maggiori partiti della relativa coalizione politica (Democratici di Sinistra – DL La Margherita).

In questo contesto – spesso definito «di transizione» – che ha visto emergere le «coalizioni», da un lato vi è stato un inizio di evoluzione dei Regolamenti e delle prassi parlamentari da una logica «gruppo-centrica» ad un'altra «bipolare» di confronto maggioranza/opposizione; dall'altro si è aperto un dibattito su quali possano essere nuove forme di rappresentanza politico-parlamentare nonché sulle prospettive di riforma della normativa sui gruppi parlamentari<sup>(47)</sup>.

In ogni caso, per le finalità che interessano, è sufficiente considerare che all'interno del Parlamento operano i gruppi, non i partiti, e che quindi l'attività del gruppo non impegna – né formalmente, né giuridicamente – il partito di riferimento, di cui peraltro neanche è necessaria l'esistenza. Né è pensabile, per esempio, una gestione commissariale o uno scioglimento del gruppo che non si adegui alle direttive del partito, non esistendo alcun potere legale del partito sul gruppo<sup>(48)</sup>.

Il fatto che i dirigenti dei gruppi siano di fatto le stesse persone che sono anche dirigenti del partito non è di ostacolo alcuno alla configurazione di due entità giuridicamente distinte.

È appena il caso di accennare che sotto un punto di vista politico il discorso è ben diverso: di fatto per un deputato o senatore il non aderire al gruppo parlamentare, ovvero il porsi in conflitto con esso, comporta normalmente l'espulsione dal partito o quantomeno il mancato inserimento da parte dello stesso partito nelle liste elettorali per le elezioni successive.

La possibilità offerta dai Regolamenti di costituire gruppi in deroga ai requisiti minimi previsti per il numero di componenti significa poi solo un comprensibile *favor* verso i gruppi diretta espressione di partiti o movimenti politici che hanno avuto un significativo risultato elettorale.

La tesi dei gruppi parlamentari come organi dei partiti può pertanto essere considerata superata. Tuttavia essa ha avuto un ruolo importante, inquadrando correttamente molti aspetti della natura giuridica dei gruppi parlamentari: anzitutto il tipo di rapporto giuridico che i gruppi in-

staurano con i terzi (ivi compresi i dipendenti) e più in generale il regime giuridico, che è quello delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche (artt. 36, 37 e 38 cod. civ.).

Inoltre, si è già visto che sul piano fattuale i partiti considerano i gruppi parlamentari come loro organi di rappresentanza all'interno del Parlamento – e ciò viene espressamente previsto in molti statuti dei partiti – e i gruppi si comportano come tali. Anche il legislatore, con la legge n. 195 del 1974 sul finanziamento pubblico dei partiti, ha considerato i gruppi parlamentari sostanzialmente parte dei rispettivi partiti politici, anche se giuridicamente distinti (del resto la tesi qui commentata, considerando i gruppi parlamentari come una delle «associazioni minori» dei partiti, sottolinea la diversità patrimoniale tra partiti e relativi gruppi parlamentari).

#### 2.4 - *La tesi della natura mista dei gruppi parlamentari*

Le evidenti difficoltà di qualificazione giuridica dei gruppi parlamentari, attesa la loro attività per buona parte interna al Parlamento, ma strettamente connessa con quella dei partiti di riferimento, hanno portato parte della dottrina a sostenerne una natura giuridica mista, comprendente aspetti pubblicistici e privatistici.

La tesi principale, tra l'altro una delle prime formulate in tema di natura giuridica, considera i gruppi parlamentari come «unione istituzionale», cioè connessione stabile di due uffici, uno dello Stato e uno di partito. I gruppi parlamentari sarebbero così al contempo organi delle Camere e organi di partito <sup>(49)</sup>.

Seguendo l'impostazione fin qui seguita, tuttavia, si ritiene che i gruppi parlamentari non siano né organi delle Camere (o dello Stato), né organi di partito.

Anzi, taluno ha sottolineato che è proprio la qualifica di «organo» che può considerarsi sostanzialmente incompatibile con la struttura e le attività svolte dai gruppi parlamentari <sup>(50)</sup>.

Inoltre, considerare un soggetto al contempo sia pubblico sia privato non risolve di fatto la problematica della natura giuridica e, conseguentemente della normativa applicabile, apparendo piuttosto un modo per eludere la questione. Del resto, si è già visto, il fatto che di frequente a soggetti privati siano conferite funzioni di rilevanza giuridica nel campo del diritto pubblico non attribuisce agli stessi soggetti la qualifica pubblicistica, né una natura giuridica mista. Nel nostro ordinamento, poi, non esiste una categoria intermedia tra enti pubblici e privati.

Tale tesi, di fatto, al pari delle tesi pubblicistiche, tende a confondere le funzioni svolte con la natura giuridica, che sono invece concetti in buona parte indipendenti l'uno dall'altro (cfr. §§ 2.1 e 2.2). Gli autori che la sostengono hanno comunque il sicuro pregio di porre l'accento non solo sulle attività e competenze interne al Parlamento, ma anche su quelle di rappresentanza politica.

La natura giuridica mista di organi della Camera ed associazioni di fatto è stata sostenuta anche da una sentenza della corte di appello di Roma del 1962. In tale circostanza, peraltro, la corte di appello riformò la sentenza del tribunale di Roma – che aveva in primo grado qualificato i gruppi parlamentari come organi interni delle Camere e, quindi, organi dello Stato – sottolineando che solo per gli aspetti strettamente legislativi i gruppi possono essere considerati organi delle Camere, mentre per tutti gli altri profili essi sono associazioni di fatto <sup>(51)</sup>.

### *2.5 - I gruppi parlamentari come associazioni di parlamentari prive di personalità giuridica*

Ricapitolando le considerazioni fin qui svolte, si è visto anzitutto che i gruppi parlamentari non possono essere considerati organi delle Camere, se non con significato atecnico. Non operano inoltre in regime di diritto amministrativo (c.d. autarchia) o comunque non possono essere considerati enti pubblici ove l'aggettivo «pubblico» indichi la sottoposizione ad un regime speciale derogatorio di quello comune (art. 11 cod. civ.); regime che può essere alquanto differenziato, ma che comunque prevede quantomeno la presenza di alcuni poteri d'imperio e la sottoposizione ad alcuni controlli pubblici. Essi sono peraltro soggetti di diritto, essendo costituiti da una pluralità di persone con un patrimonio da amministrare.

La loro struttura indica chiaramente che si tratta di associazioni <sup>(52)</sup>.

Anche se parte della dottrina ha contestato la natura associativa dei gruppi <sup>(53)</sup>, sussistono in realtà tutti gli elementi che caratterizzano l'associazione: la pluralità di persone e lo scopo comune, lo statuto, una organizzazione interna che consente la partecipazione degli associati alla vita dell'ente.

Peraltro, al fine di qualificare un ente nei casi dubbi, si ritiene che qualora prevalga l'elemento personale si sia in presenza di un'associazione (come nei partiti o sindacati, associazioni di diritto privato, ovvero negli ordini o collegi professionali, enti pubblici a carattere associati-

vo), qualora invece prevalga l'elemento patrimoniale si sia in presenza di una fondazione (di natura privatistica) ovvero di una istituzione (per esempio l'INPS).

Quanto ai gruppi parlamentari, nessuno ha mai posto in dubbio la prevalenza dell'elemento personale su quello patrimoniale, pur sussistente e significativo.

Viene tuttavia contestato che i parlamentari non sono liberi di associarsi o meno, ma sono «tenuti» a farlo (in quanto altrimenti entrerebbero a far parte comunque del gruppo Misto), mentre anche per la Corte costituzionale, secondo la sentenza n. 69 del 1961, la libertà di associazione, di cui all'articolo 18 della Costituzione, comprende anche la libertà negativa <sup>(54)</sup>.

Occorre in proposito precisare che le associazioni necessarie (pubbliche o private) non sono *ipso facto* illecite. È vero che in almeno due occasioni la Corte costituzionale ha affermato l'esistenza anche di un diritto negativo di associazione <sup>(55)</sup>; tuttavia si trattava anzitutto di associazioni specificamente determinate (la prima di diritto pubblico, la seconda di incerta qualificazione); inoltre la stessa Corte, supportata anche da autorevole dottrina <sup>(56)</sup>, non ha rilevato l'assoluta illegittimità di tutte le norme che prevedono l'iscrizione necessaria ad una determinata associazione, ma solo di quelle che nel prevedere tale obbligo violino diritti di libertà costituzionalmente garantiti (come la libertà religiosa). In ogni caso non può riscontrarsi nessuna illegittimità qualora sia rinvenibile un fondamento costituzionale.

I parlamentari sono tenuti a svolgere la loro attività associati in gruppi, ma non sono obbligati a far parte di un determinato gruppo (per esempio quello collegato al partito nelle cui liste il parlamentare è stato eletto), cosa che effettivamente potrebbe porre dubbi di costituzionalità anche ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione; si è inoltre visto che la necessità per i parlamentari di associarsi in gruppi trova un fondamento negli articoli 72 e 82 della Costituzione.

L'attribuzione ai gruppi parlamentari di importanti funzioni nell'ambito dell'organizzazione dei lavori delle Camere risponde prevalentemente ad esigenze di funzionalità e di ordinato svolgimento dei lavori stessi ed è in qualche modo rispondente ad un sistema politico nel quale sono protagonisti i partiti e i movimenti politici.

Pertanto, il fatto che il mandato parlamentare debba essere esercitato in forma associata – senza peraltro che ciò limiti, in punto di diritto, le principali prerogative parlamentari di iniziativa e voto – non può essere considerato come elemento utile al fine di individuare la natura giuridica dei gruppi parlamentari.

Sono molti, infatti, i casi in cui l'ordinamento richiede che determinate attività siano svolte in forma associata. Nel campo del diritto pubblico esistono numerose associazioni necessarie, si pensi agli ordini e collegi professionali, l'iscrizione ai quali è condizione per poter legittimamente esercitare determinate professioni; ma anche nell'ambito privatistico, a certe condizioni (specie poi se si rinviene un fondamento costituzionale), le associazioni necessarie, o altre forme associative, non possono essere considerate illecite <sup>(57)</sup>.

Quanto ai gruppi parlamentari non si tratta neanche propriamente di associazioni necessarie, ma di necessità che certe funzioni o attività siano esercitate in forma associata; che è diverso.

Così nessuno può impedire ad un cittadino di fare politica, ma se lo stesso vuole candidarsi alle diverse competizioni elettorali deve necessariamente far parte di un partito o movimento politico – o, comunque, costituire un comitato elettorale, che ha sempre una soggettività di tipo privatistico – e presentare una relativa lista, secondo le modalità previste dalla normativa nazionale <sup>(58)</sup>. Se poi risulterà eletto, per esempio, a uno dei rami del Parlamento, egli dovrà far parte di un gruppo parlamentare al fine di poter esercitare il mandato parlamentare in condizioni di sostanziale parità con gli altri eletti.

Ma gli esempi di necessità di svolgere determinate attività in forma associata sono molteplici: così, per esempio, se uno sportivo vuole partecipare a competizioni agonistiche nazionali o internazionali regolate dall'ordinamento sportivo deve necessariamente essere iscritto ad un'associazione sportiva, che il più delle volte ha la natura di associazione non riconosciuta (talvolta di associazione riconosciuta o anche di ente pubblico), che a sua volta deve far parte di una federazione sportiva (cui in passato era riconosciuta la natura pubblicistica di organi del CONI mentre con l'art. 15 del D. Lgs. 23 luglio 1999, n. 242, sono divenuti associazioni con personalità giuridica di diritto privato), riconosciuta dal CONI (ente pubblico «parastatale», definito dall'art. 2 del D. Lgs. 23 luglio 1999, n. 242, come «Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate»).

Si potrebbe allora obiettare che i gruppi parlamentari esistono in quanto previsti da norme giuridiche di rango costituzionale e primario (Regolamenti parlamentari), e che pertanto non possano che avere natura pubblicistica <sup>(59)</sup>.

A parte il fatto che si tratta di un argomento quantomeno discutibile, in quanto i gruppi parlamentari esistevano ed esisterebbero anche in assenza di espressa previsione (v. § 4), in ogni caso l'ordinamento ben

conosce enti istituiti o comunque riconosciuti per legge cui si applica la disciplina privatistica <sup>(60)</sup>; come del resto numerosissimi sono gli esempi di enti privati cui la legge (o altre fonti normative) conferisce specifiche funzioni, riconosce facoltà (talora anche esclusive, si pensi, per rimanere in tema, alla presentazione delle liste elettorali da parte dei partiti o movimenti politici, alla contrattazione collettiva da parte dei sindacati, ecc.), eroga finanziamenti.

Di contro è ben noto che la natura pubblica degli associati non implica la natura pubblica di una loro associazione <sup>(61)</sup>.

Insomma, il fatto che i gruppi parlamentari svolgano la loro attività prevalente all'interno del Parlamento e che nel contempo l'attività del Parlamento stesso si fondi necessariamente sull'esistenza dei gruppi parlamentari, destinatari a tal fine di precise norme giuridiche, nulla ci dice, di per se, circa la natura giuridica dei gruppi stessi, e quindi non appare affatto in contraddizione con un regime generale di tipo privatistico.

La normativa vigente riguarda quasi esclusivamente le attività che i gruppi parlamentari sono chiamati a svolgere all'interno del Parlamento, prevalentemente nell'ambito dell'organizzazione dei lavori; manca invece una qualificazione giuridica dei gruppi stessi ovvero l'attribuzione di particolari qualità che possano far pensare ad un regime giuridico di tipo speciale. Ciò conduce necessariamente all'applicazione della normativa comune relativa alle associazioni non riconosciute (artt. 36, 37 e 38 cod. civ.), posto che la personalità giuridica non è loro attribuita da alcuna disposizione, né può essere chiaramente desunta dalla stessa normativa, né infine gli stessi gruppi chiedono il riconoscimento ai sensi dell'articolo 12 del codice civile.

I gruppi parlamentari sono dunque associazioni di parlamentari prive di personalità giuridica. Si tratta di associazioni necessarie, ma solo nei termini sopra indicati.

Quanto alle attività e prerogative più strettamente parlamentari, quali la costituzione, i contributi, le attività nell'ambito del procedimento legislativo ecc., dove trova applicazione la disciplina regolamentare, esse costituiscono *interna corporis*, riguardando pienamente il potere di auto-normazione delle Camere, e sono pertanto sottratte al controllo giurisdizionale.

In questo senso si è sostanzialmente espressa la prevalente giurisprudenza nei casi, non molti in verità, in cui ha dovuto affrontare la questione della natura giuridica dei gruppi parlamentari <sup>(62)</sup>.

In considerazione delle funzioni strettamente parlamentari, per la quali è applicabile la cosiddetta «giurisdizione domestica», o autodichia,

si potrebbe allora ipotizzare una natura mista dei gruppi parlamentari (tesi del resto sostenuta, anche se in termini in parte diversi, da numerosi autori e sulla quale si sono già avanzati alcuni rilievi critici, v. § 2.4), organi delle Camere e associazioni non riconosciute.

Si ritiene, tuttavia, che una qualificazione unitaria sia perfettamente sufficiente ad individuare i lineamenti e le conseguenze giuridiche degli atti e dei fatti giuridici posti in essere dai gruppi, mentre una qualificazione più complessa nulla aggiungerebbe alla loro disciplina.

Il fatto che nei confronti delle Camere di appartenenza e per quanto attiene alle funzioni strettamente parlamentari i gruppi siano soggetti alla giurisdizione domestica non attribuisce ai gruppi stessi la natura di organi delle Camere. Del resto sono soggetti all'autodichia anche i dipendenti delle Camere, nonché i terzi per le questioni che riguardino atti emanati dalle stesse Camere (tra i quali possono essere annoverati anche i deputati o i senatori per quanto riguarda le questioni relative alla corresponsione dei relativi emolumenti).

Quindi la giurisdizione domestica si applica ai gruppi non in quanto organi delle Camere, ma in quanto «terzi» e possibili portatori di interessi in conflitto con gli atti e le attività delle stesse Camere. Ciò appare evidente anzitutto per quanto riguarda la costituzione (ed eventualmente lo scioglimento), aspetto per il quale è competente a decidere l'Ufficio di Presidenza, ma possono essere ipotizzabili anche altri conflitti (v. § 3.4).

In conclusione, i gruppi parlamentari, in quanto soggetti di diritto, seguono sostanzialmente le regole del codice civile. Il fatto che siano partecipi – anzi protagonisti – dell'ordinamento parlamentare e che in quanto tali svolgano la loro attività più strettamente parlamentare secondo la disciplina dei Regolamenti parlamentari e che per tali aspetti siano soggetti agli organi chiamati ad applicarli (in particolare l'Ufficio o il Consiglio di Presidenza) non ne modifica la loro intima natura giuridica perché, si ripete, tale normativa non riguarda tanto quello che i gruppi sono, ma le attività che essi svolgono dalle quali non è possibile desumere principi di carattere generale.

Nell'ambito delle tesi «privatistiche» si deve infine dare conto anche di quella che considera i gruppi parlamentari come soggetti privati (associazioni politiche) esercenti pubbliche funzioni <sup>(63)</sup>.

Se la qualificazione giuridica appare corretta, in quanto rende applicabile ai gruppi la disciplina privatistica, quanto alle funzioni esercitate è necessario precisare che solo alcune di quelle attribuite ai gruppi possono considerarsi «pubbliche».

L'esercizio privato di pubbliche funzioni – come si è visto – individua quella fattispecie nella quale lo Stato, o un altro ente pubblico, si spoglia di una funzione sua propria e la affida, sulla base di un atto normativo, di una concessione o di un contratto di servizio, ad un soggetto privato.

Nel caso dei gruppi solo parte della loro attività può inquadrarsi in tale fattispecie, e neanche quella prevalente.

Può considerarsi pubblica la funzione attinente la designazione dei componenti delle Commissioni parlamentari, in quanto espressamente prevista dalla Costituzione.

Pubblica è stata la funzione relativa al versamento di quota del finanziamento pubblico ai partiti, *ex* articolo 3 della legge n. 195 del 1974; in questo caso i gruppi parlamentari agivano per conto dello Stato. Pubblica è ora la funzione loro attribuita dalla legge sulle agevolazioni postali (D.L. n. 353 del 2003. V. § 1.2).

Quanto invece ai compiti ed attività nell'ambito dell'organizzazione dei lavori delle Camere, si deve ribadire che i gruppi parlamentari perseguono finalità proprie ed agiscono per conto proprio o, al limite, dei partiti di riferimento, cercando di trarre la massima utilità politica nell'ambito di quanto consentito dai Regolamenti. Si è poi già visto che la programmazione dei lavori dell'Assemblea costituisce una funzione propria della «Conferenza dei presidenti di gruppo», che è ufficio ovvero organo interno delle Camere e non dei gruppi parlamentari.

Infine, quanto alle consultazioni del Capo dello Stato, i gruppi parlamentari rappresentano sostanzialmente i partiti di riferimento nella loro proiezione parlamentare, che è quella rilevante ai fini della costituzione del rapporto fiduciario.

## 2.6 - *La natura giuridica del gruppo Misto*

All'interno di ciascuna Camera, il gruppo Misto si trova in una situazione particolare, in parte diversa da quella degli altri gruppi parlamentari. Si tratta infatti di un gruppo presente necessariamente in ogni legislatura, nel quale sono iscritti d'ufficio i deputati che non dichiarano di aderire ad un altro gruppo parlamentare. Vi fanno parte anche i parlamentari appartenenti ad un gruppo sciolto nel corso della legislatura per il venir meno del requisito numerico (salva ovviamente l'adesione ad un altro gruppo) o comunque coloro che vi si iscrivano volontariamente.

Posto poi che sono iscritti al gruppo Misto per lo più parlamentari eletti in liste che non hanno raggiunto i requisiti per potersi costituire in gruppo autonomo, è normale prassi che all'interno del gruppo Misto si formino

diverse componenti politiche, che trovano peraltro differente regolamentazione alla Camera rispetto al Senato. Così il più delle volte i deputati e i senatori del gruppo Misto dichiarano di parlare a nome di questa o quella componente; difficilmente a nome del gruppo Misto in quanto tale.

Alle componenti politiche la consuetudine costituzionale assegna poi un ruolo importante nell'ambito delle consultazioni del Capo dello Stato per l'affidamento dell'incarico governativo. Così, anche da un punto di vista regolamentare le «componenti politiche» del gruppo Misto sono state istituzionalizzate con riforma del Regolamento della Camera del 1997 <sup>(64)</sup>.

La particolare conformazione ed il ruolo del gruppo Misto ha portato un autore <sup>(65)</sup> a qualificare tale gruppo come organo delle Camere, a differenza degli altri gruppi parlamentari per i quali lo stesso autore riconosce la natura giuridica di associazioni di fatto. Altra dottrina nega comunque che il gruppo Misto possa essere qualificato come associazione <sup>(66)</sup>.

In effetti è difficile riscontrare nel gruppo Misto lo «scopo comune», elemento tipico ed essenziale delle associazioni.

Si deve anche considerare che se poi analizziamo la struttura del gruppo Misto alla luce degli indici di riconoscimento degli enti pubblici (cfr. § 2.2), potrebbe riscontrarsi un indice ulteriore rispetto agli altri gruppi parlamentari, quello della costituzione ad iniziativa pubblica.

Sono quindi più forti gli elementi di «eterodirezione» del gruppo, e contestualmente meno forti quelli associativi; ciò potrebbe far pendere l'ago della bilancia in favore di una ricostruzione giuridica in termini pubblicistici.

Di contro occorre rilevare che uno scopo comune esiste, anche se (solo) in parte diverso da quello degli altri gruppi: non il fine politico comune, ma quello di consentire ai parlamentari che ne fanno parte (perché appartenenti a formazioni che non hanno i requisiti per costituirsi in gruppo, perché non più allineati con la linea politica del gruppo di precedente appartenenza, perché eletti come indipendenti o per qualsivoglia altro motivo) di partecipare all'attività parlamentare in condizioni di sostanziale parità con gli altri parlamentari <sup>(67)</sup>.

La struttura interna è poi molto simile – se non sostanzialmente identica – a quella degli altri gruppi: esiste uno statuto che ne regola la vita interna, esistono organi che lo rappresentano nelle sedi istituzionali e comunque idonei a rappresentarlo all'esterno.

Se quindi si ritiene che il *discrimen* tra una associazione ed una istituzione sia la prevalenza dell'elemento personale ovvero di quello patrimoniale, non si può che constatare che anche per il gruppo Misto l'elemento personale è assolutamente prevalente.

Pertanto non vi sono poi ragioni decisive per rinvenire nel gruppo Misto una natura giuridica diversa da quella degli altri gruppi; in particolare, per i motivi esposti nel precedente paragrafo, non può essere considerato elemento decisivo il fatto che il gruppo Misto sia un ente necessario, anche perché non possono considerarsi *tout court* illecite le associazioni necessarie. Nel caso specifico, poi, non vi è alcun obbligo per i parlamentari di farvi parte, né sono in discussione le prerogative dei singoli parlamentari (anzi i gruppi Misto di Camera e Senato tendono a garantire la massima libertà politica ai propri componenti, come dimostra anche la prassi, ora regolamentata alla Camera, delle componenti politiche).

Non solo, ma si deve inoltre tener conto che la formazione di un gruppo misto appare necessaria anche per l'attuazione delle norme costituzionali sulla designazione dei componenti delle Commissioni (artt. 72 e 82); ogni deputato o senatore deve cioè aver diritto a far parte di un gruppo parlamentare, altrimenti potrebbe essere discriminato nella composizione delle Commissioni.

Si è poi visto che sono ben conosciuti dall'ordinamento enti di natura privatistica costituiti o riconosciuti *ex lege* (cfr. § 2.5).

Di contro, se si attribuisse al gruppo Misto natura giuridica diversa rispetto quella degli altri gruppi parlamentari potrebbero derivare numerosi problemi; si pensi al passaggio di personale dipendente da un gruppo parlamentare al gruppo Misto (p. es. perché tale personale segue i parlamentari appartenenti ad un gruppo sciolto per venir meno del requisito numerico e che vanno a costituire una componente politica del gruppo misto) o viceversa.

In conclusione, il fatto che l'esistenza di un gruppo parlamentare misto in ciascuna Camera sia «necessaria» – oltre che perfettamente legittima, anzi rispondente a finalità previste dalla Costituzione – non altera la natura giuridica del gruppo stesso, che quindi non differisce sostanzialmente da quella degli altri gruppi parlamentari.

### 3.1 - *I principali aspetti della disciplina giuridica conseguente alla qualificazione dei gruppi come associazioni di parlamentari. Le obbligazioni in genere*

La qualificazione dei gruppi parlamentari come associazioni di fatto comporta come conseguenza l'applicazione, per quanto non previsto dalla normativa regolamentare e legislativa, delle corrispondenti norme di diritto comune, e principalmente gli articoli 36, 37 e 38 del codice civile.

Così la mancanza di personalità giuridica fa sì che il patrimonio del gruppo parlamentare non goda di autonomia patrimoniale perfetta rispetto ai patrimoni degli associati e che pertanto delle obbligazioni assunte risponda il gruppo col suo patrimonio nonché personalmente colui che ha assunto l'obbligazione in nome e per conto del gruppo stesso (art. 38 cod. civ.).

Normalmente chi agisce anche al di fuori delle attribuzioni strettamente regolamentari è il presidente del gruppo (al quale è altresì demandata la rappresentanza processuale, v. art. 36, 2° comma, cod. civ. e 75, u.c., cod. proc. civ.), ma non è infrequente che, specie per i gruppi parlamentari maggiori, gli statuti individuino altre figure abilitate, quali il segretario amministrativo, il tesoriere ecc. In ogni caso la responsabilità personale non è collegata alla mera titolarità della rappresentanza dell'associazione, bensì all'attività negoziale concretamente svolta.

Quanto al titolo della responsabilità, la giurisprudenza considera la responsabilità di coloro che agiscono in nome e per conto dell'associazione come una forma di garanzia *ex lege*, assimilabile alla fideiussione. Quindi è una garanzia accessoria, solidale e non sussidiaria, che non consente quindi il cosiddetto *beneficium excussionis* del fondo comune <sup>(68)</sup>.

La responsabilità personale permane anche in caso di cessazione dalla carica ricoperta nonché dopo lo scioglimento dell'associazione; elemento quest'ultimo particolarmente importante vista la «durata media» dei gruppi parlamentari. Trattandosi poi di responsabilità assimilabile alla fideiussione, risulta applicabile il termine di decadenza di cui all'articolo 1957 del codice civile.

La circostanza poi che i gruppi parlamentari non siano organi delle Camere, né dei partiti politici di riferimento, ha come conseguenza non solo che i patrimoni restino del tutto distinti, ma anche che non sia comunque ravvisabile alcuna posizione di garanzia.

Ciò è importante anche perché la Camera ed il Senato erogano i rimborsi elettorali ai partiti e movimenti politici, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 157 del 1999, nonché i contributi previsti dai rispettivi Regolamenti ai gruppi parlamentari (artt. 15, co. 3, RC e 16 RS). In caso quindi in cui un creditore intenda far valere un titolo esecutivo procedendo ad un pignoramento di tali cespiti, la Camera interessata, che assume la qualità di terzo pignorato, dovrà tenere ben distinte tali erogazioni.

In questo caso la terzietà delle Camere rispetto al gruppo parlamentare debitore costituisce ulteriore riprova del fatto che i gruppi non possono essere considerati giuridicamente organi in senso proprio di esse.

### 3.2 - (segue) *In particolare, il rapporto di lavoro*

Il rapporto di lavoro instaurato dai gruppi parlamentari con i propri dipendenti o collaboratori ha natura privatistica.

I gruppi parlamentari hanno infatti dipendenti propri, che non si confondono con quelli della Camera o del Senato, né possono essere considerati dipendenti «pubblici» in senso lato, non trovando applicazione i principi generali che reggono il contratto di pubblico impiego (artt. 97 e 98 Cost.).

Al contrario, per il tipo di attività che i gruppi svolgono, nonché per la connotazione strettamente fiduciaria del rapporto, almeno per certe figure professionali, le possibilità offerte dalla vigente normativa lavoristica appaiono rispondere adeguatamente.

Così i gruppi parlamentari possono avvalersi di tutte le ormai numerose tipologie contrattuali previste dall'ordinamento ed applicabili nel caso specifico, a seconda delle concrete modalità attraverso le quali viene resa la prestazione lavorativa.

Sinteticamente si tratta di:

- lavoro autonomo (es.: attività di tipo consulenziale di professionisti);
- lavoro parasubordinato, nel caso di collaborazione con il gruppo in modo coordinato e continuativo, con opera prevalentemente personale e senza vincolo di subordinazione. Trova applicazione, in tal caso (non potendosi i gruppi parlamentari qualificare pubbliche amministrazioni), la normativa di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che prevede in tal caso il ricorso al cosiddetto «lavoro a progetto» di cui agli articoli 61 e seguenti, con la sola eccezione per i professionisti per i quali è obbligatoria l'iscrizione al relativo albo professionale e per i pensionati di vecchiaia;
- lavoro dipendente, in caso di inserimento del lavoratore nella struttura del gruppo parlamentare con la presenza del relativo vincolo di subordinazione, consistente nell'assoggettamento del lavoratore al potere direttivo e disciplinare del datore di lavoro.

Quanto ai rapporti di lavoro di tipo subordinato, si può ritenere applicabile l'articolo 4, comma 1, della legge n. 108 del 1990 sulle cosiddette «organizzazioni di tendenza», vale a dire quei datori di lavoro non imprenditori che svolgono senza fini di lucro attività di natura politica <sup>(69)</sup>; norma che appare incompatibile con qualsiasi qualificazione pubblicistica dell'ente che intenda avvalersene.

Quanto alla durata, se i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, dovendo per la quasi totalità avere i requisiti dei cosiddetti

contratti di lavoro «a progetto», devono essere necessariamente a tempo determinato (cfr. art. 62, co. 1, D. Lgs. n. 276 del 2003), i contratti di lavoro subordinato possono essere a termine, qualora sussistano i requisiti previsti dall'articolo 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, vale a dire la forma scritta e ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (le ragioni di carattere organizzativo possono ben essere riferite alla durata della legislatura), ovvero a tempo indeterminato. In quest'ultimo caso si pone il problema della eventuale prosecuzione nella legislatura successiva nel caso in cui il gruppo parlamentare venga ricostituito, per il quale si rinvia al paragrafo successivo.

È evidente, peraltro, che anche il contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato con un datore di lavoro quale un gruppo parlamentare non garantisce a lungo la stabilità del rapporto nel tempo.

Così nel 1993 gli Uffici di Presidenza di Camera e Senato approvarono due distinte deliberazioni finalizzate a garantire la stabilità del posto di lavoro al personale dipendente dai gruppi parlamentari <sup>(70)</sup>. Tali deliberazioni hanno istituito un apposito contributo finalizzato a garantire la stabilità del personale allora in servizio presso i gruppi, favorendone anche, nel passaggio tra legislature, la mobilità fra i diversi gruppi, compreso il gruppo Misto. Le stesse deliberazioni hanno altresì ribadito la distinzione giuridica tra personale dipendente dell'Amministrazione della Camera ed il personale dei gruppi parlamentari.

### 3.3 - La questione della continuità dei gruppi

Si tratta di una delle questioni più delicate, che riguarda prevalentemente la continuità del rapporto di lavoro con i dipendenti, ma anche delle obbligazioni assunte, nel passaggio tra una legislatura e l'altra.

La tesi che riconosce la continuità giuridica dei gruppi parlamentari è stata affermata da una sentenza del tribunale di Roma del 1987 <sup>(71)</sup> – che ha rilevato che il gruppo parlamentare, qualificato come associazione non riconosciuta, in quanto soggetto autonomo rispetto agli associati permane anche se ad ogni legislatura tutti i componenti cambino – nonché in sede di Collegio dei questori al Senato <sup>(72)</sup>, dove peraltro è stato menzionato un parere dell'Avvocatura dello Stato di segno opposto.

La tesi prevalente ritiene invece che gruppo parlamentare termini con la conclusione della legislatura, più il periodo di *prorogatio* (cioè fino al giorno precedente la prima riunione delle nuove Camere) <sup>(73)</sup>. Non c'è dubbio, infatti, che i deputati e i senatori decadono dalla carica col

termine della legislatura, anche se risultano rieletti in quella successiva. Venendo così meno gli associati cessa anche l'associazione.

In dottrina peraltro è stato sostenuto che se giuridicamente il gruppo cessa al termine della legislatura, vi può essere continuità politica con il gruppo costituito nella legislatura successiva e pertanto, ove tale continuità sia dimostrata, possa derivarne sul piano privatistico la successione delle obbligazioni <sup>(74)</sup>.

La «continuità politica», tuttavia, non appare di per sé elemento sufficiente per fondare la successione di una obbligazione tra soggetti giuridicamente distinti.

Per quanto riguarda il rapporto di lavoro, si può invece fare riferimento all'applicabilità, in via analogica, dell'articolo 2112 del codice civile sul trasferimento d'azienda, che prevede che il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano, mentre dei debiti di lavoro già maturati rispondono in solido cedente e cessionario. Ferma poi restando la possibilità di esercitare il recesso ai sensi della normativa in materia di licenziamenti, il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento.

La già citata sentenza della corte di appello di Roma del 1962 esclude l'applicabilità dell'articolo 2112 del codice civile al caso di successione di gruppi parlamentari, sia per il difetto del presupposto soggettivo (il gruppo parlamentare non è un'azienda) sia per la mancata identità tra il gruppo senatoriale del Movimento sociale italiano della II legislatura e di quello, costituito nella III legislatura, composto da senatori dello stesso Movimento sociale italiano nonché di quelli del Partito nazionale monarchico.

Si può invece ritenere che non sembrano sussistere ostacoli all'applicazione in via analogica della norma in questione, quantomeno nel caso in cui si possa dimostrare la continuità politica tra i gruppi parlamentari nel passaggio tra legislature (e a tal fine la denominazione dei gruppi parlamentari e dei partiti di riferimento è senz'altro significativa, ma non del tutto decisiva), in quanto la *ratio* della norma è chiaramente volta alla tutela del lavoratore e, quindi, la continuità aziendale presupposto dell'articolo 2112 del codice civile può essere estesa, *ex* articolo 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, al caso di continuità politica tra gruppi parlamentari.

Inoltre, se in passato era discusso se la garanzia prevista dall'articolo 2112 del codice civile potesse essere applicata anche in caso di soggetti non imprenditori <sup>(75)</sup>; l'inserimento dell'inciso «con e senza scopo di lucro» al quinto comma dell'articolo operato dall'articolo 32 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (in attuazione dir. CE 01/23) sem-

bra aver eliminato ogni dubbio sull'applicabilità della norma ai soggetti non imprenditori.

L'applicabilità dell'articolo 2112 del codice civile, comportando la continuazione del rapporto e la conservazione dei diritti, ha inoltre come importante effetto quello di consentire la continuità ai fini del trattamento di fine rapporto.

Infine, nel caso in cui il gruppo parlamentare della legislatura successiva dovesse subire un consistente ridimensionamento rispetto al corrispondente gruppo parlamentare della legislatura precedente e, conseguentemente, una significativa riduzione dei contributi a carico della Camera di appartenenza e dei componenti del gruppo, e ciò comportasse quindi la necessità di dover ridurre gli uffici e le strutture di supporto al gruppo, potrebbero ravvisarsi gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Più difficile sostenere invece la continuità delle obbligazioni diverse da quelle relative ai rapporti di lavoro subordinato. In tal caso è necessario che oltre ad una continuità politica si possa dimostrare che il nuovo gruppo abbia inteso assumersi le obbligazioni del gruppo precedente, come, per esempio, in caso di continuazione in via di fatto di un rapporto di durata o, comunque, di espressione di una qualche forma di manifestazione di volontà significativa ed idonea quantomeno ad integrare i presupposti di un legittimo affidamento.

Nel caso in cui ciò non sia possibile, resta comunque la responsabilità personale, *ex* articolo 38 del codice civile, di coloro che assunsero l'obbligazione in nome e per conto del gruppo.

Analoghe considerazioni possono valere in caso di scioglimento ed immediata ricostituzione di un gruppo parlamentare nel corso della legislatura.

### 3.4 - *Giurisdizione*

Uno degli aspetti principali per i quali è importante la qualificazione giuridica di un ente consiste nell'individuazione del giudice competente.

La questione è stata di recente oggetto di una ordinanza delle sezioni unite della Corte di cassazione (ord. n. 3335 del 19 febbraio 2004), investite in sede di conflitto di giurisdizione, nell'ambito di un giudizio riguardante obbligazioni contratte da un gruppo parlamentare.

Nel caso di specie, un avvocato otteneva un decreto ingiuntivo nei confronti di un gruppo parlamentare del Senato, in solido con il relativo partito politico, per il pagamento di una somma dovuta a titolo di

compenso per diverse prestazioni professionali svolte, su incarico degli stessi gruppi e partito, in favore di numerose aziende. Sia il gruppo parlamentare che il partito politico proponevano giudizio di opposizione dinanzi al tribunale per ottenere la revoca del decreto.

Nel corso del giudizio, il gruppo parlamentare proponeva ricorso alle sezioni unite della Cassazione per regolamento preventivo di giurisdizione «deducendo di non essere un'associazione privata o un organo di partito politico, bensì un organo necessario della Camera e del Senato, al pari di tutti i gruppi parlamentari, la cui necessaria esistenza è prevista dalla Costituzione ...e costituisce un requisito indispensabile della vigente forma di Stato».

Secondo il gruppo parlamentare, quindi, sarebbe ravvisabile la carenza di giurisdizione del giudice ordinario «nei confronti di un organo facente parte del potere legislativo, costituzionalmente separato da quello giudiziario e a quest'ultimo non soggetto, pena lo stravolgimento del principio di separazione dei poteri. In forza del principio di autodichia e di non interferenza del potere giudiziario negli *interna corporis* delle Camere legislative, anche le questioni del gruppo parlamentare nei rapporti coi terzi restano soggette all'autodichia della Camera e del Senato di appartenenza e non sono soggette alla giurisdizione del giudice ordinario».

Incidentalmente, è interessante notare che nessun autore che sostiene la tesi dei gruppi parlamentari come organi delle Camere ha mai tratto la necessaria conseguenza di tale qualificazione giuridica sotto il profilo della competenza giurisdizionale: quello dell'applicabilità dell'autodichia nei rapporti dello stesso gruppo parlamentare con i terzi. Tale conseguenza invece, e correttamente dal loro punto di vista, è stata rilevata dagli avvocati del gruppo parlamentare.

La Suprema corte, tuttavia, ha rigettato il ricorso dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario.

Ha in particolare sottolineato la Corte che, nell'analizzare la natura giuridica dei gruppi parlamentari, devono essere distinti due piani di attività: uno più squisitamente parlamentare, «in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento», l'altro, più strettamente politico, con riferimento al quale «i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati, dato che nel nostro assetto costituzionale e nel generale quadro ordinamentale i partiti politici assumono la configurazione e il profilo di soggetti privati», trovando quindi applicazione le norme relative alle associazioni non riconosciute.

Si sottolinea che la Cassazione, con riferimento alle attività strettamente parlamentari, si è guardata bene dal qualificare il gruppo parlamentare come organo interno delle Camere, ma ha utilizzato l'espressione atecnica di «strumento necessario» evitando in questo modo di prendere una posizione nel merito di una questione (cioè quella se i gruppi oltre che essere associazioni siano anche organi delle Camere) che, comunque, resterebbe puramente teorica e sicuramente non necessaria alla risoluzione del *petitum* del ricorso.

Infatti, il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis* e l'autodichia tutelano il Parlamento e ciascuna Camera da ingerenze del potere giudiziario, non il gruppo parlamentare in quanto tale; possono pertanto trovare applicazione nei rapporti tra gruppi parlamentari e Camera di appartenenza a causa della natura giuridica delle Camere e non di quella dei gruppi parlamentari. Non sussiste quindi alcuna ragione, né pratica né teorica, per attribuire ai gruppi natura giuridica mista (v. *amplius* § 2.4).

Venendo pertanto ad esaminare i rapporti tra i gruppi parlamentari e le rispettive Camere, si rileva anzitutto che proprio la terzietà dei gruppi rende possibili situazioni conflittuali con la Camera di appartenenza, come anche ribadito dalla citata pronuncia della Suprema corte. In base al principio della separazione dei poteri, tali conflitti, che costituiscono *interna corporis*, possono essere risolti dalla cosiddetta «giurisdizione domestica».

La questione più frequente ed importante riguarda la costituzione e lo scioglimento dei gruppi parlamentari, in quanto va ad incidere sul complessivo assetto politico della Camera o del Senato. L'organo competente a decidere tale questione è l'Ufficio di Presidenza, che nel corso delle legislature ha peraltro sviluppato una importante «giurisprudenza» nel merito delle questioni di volta in volta poste, specie con riferimento alla costituzione dei gruppi in deroga ai requisiti minimi di parlamentari nonché allo scioglimento dei gruppi che scendano sotto tale soglia nel corso della legislatura <sup>(76)</sup>.

Altre controversie tra un gruppo parlamentare e Camera di appartenenza potrebbero verificarsi; si pensi, per esempio, al riparto dei contributi a carico della Camera e del Senato, sulla base dei rispettivi articoli dei Regolamenti e delle deliberazioni adottate dagli Uffici di Presidenza in attuazione di tali articoli.

Di fatto si tratta di una possibilità remota, essendo i contributi normalmente erogati in base a criteri di riparto matematici, che lasciano ben poco spazio all'interpretazione. Ciò non toglie che un gruppo parlamentare il quale abbia a dolersi del contributo erogato potrà far ri-

corso all'Ufficio di Presidenza, trattandosi di questioni relative all'attuazione di deliberazioni adottate dallo stesso organo, assumendo tale ricorso natura sostanzialmente amministrativa. In alternativa, ovvero avverso un atto di tale organo, potrebbe fare ricorso al Consiglio di giurisdizione della Camera <sup>(77)</sup> o alla Commissione contenziosa del Senato <sup>(78)</sup>, competenti a decidere su ricorsi relativi agli atti di amministrazione, adottati rispettivamente dalla Camera e dal Senato, non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale.

#### *4 - Conclusioni: qualificazione giuridica e ruolo dei gruppi parlamentari nel sistema politico-istituzionale*

Vi è una sostanziale differenza nell'approccio alla questione della natura giuridica dei gruppi parlamentari da parte degli autori che sostengono le tesi pubblicistiche e di quelli che invece sostengono le tesi privatistiche: per i primi i gruppi parlamentari esistono in quanto previsti e riconosciuti dall'ordinamento parlamentare, per i secondi, invece, i gruppi parlamentari sussistono indipendentemente dalle previsioni regolamentari e sono frutto di libertà di associazione che tipicamente si riscontra negli organi politici rappresentativi.

Si può in effetti riscontrare che in tutte le assemblee elettive – con la sola eccezione di quelle dei paesi in cui vige il partito unico – i gruppi parlamentari costituiscono una presenza costante, a volte nonostante i divieti <sup>(79)</sup>. Essi quindi esistono prima e a prescindere da ogni riconoscimento giuridico, anche perché un ordinamento che li vieti o preveda limiti alla loro azione politica sarebbe un ordinamento che limita la vita politica in generale <sup>(80)</sup>.

Col tempo, poi, dalla sostanziale indifferenza, tipica dello «Stato parlamentare classico» fondato sul principio di assoluta indipendenza di ciascun membro del Parlamento, le assemblee prendono atto della loro esistenza ed adeguano i loro ordinamenti alle esigenze politiche dei gruppi medesimi, attribuendo ad essi alcune ulteriori facoltà e funzioni nell'ambito dell'ordinamento parlamentare (e in qualche limitato caso anche di quello statale).

Nonostante l'importanza politica ed istituzionale, tale riconoscimento non è tuttavia di per se sufficiente a trasformare i gruppi parlamentari da soggetti privati in enti o organi pubblici <sup>(81)</sup>. Infatti, si può convenire con chi ha osservato che essi, anche in un ordinamento che li ignori, agendo in quanto soggetti privati nell'ambito del meramente

lecito, riuscirebbero a raggiungere di fatto gran parte delle attribuzioni e prerogative di cui attualmente godono <sup>(82)</sup>: l'organizzazione, il funzionamento e la disciplina dei lavori parlamentari, infatti, non potrebbero essere garantite senza un coinvolgimento sostanziale dei gruppi parlamentari.

Se è così, allora occorre anche convenire che i gruppi parlamentari non esauriscono l'associazionismo politico tra parlamentari; cosa particolarmente importante nell'era delle «coalizioni».

La disciplina normativa applicabile ai gruppi parlamentari, ivi compreso il gruppo Misto, come conseguenza della loro qualificazione giuridica, è in linea generale quella di diritto comune. I Regolamenti parlamentari, poi, attribuiscono loro facoltà ulteriori e specifiche, proprie dell'ordinamento parlamentare e, in quanto tali, sottratte alla giurisdizione ordinaria.

I gruppi parlamentari hanno quindi la stessa natura giuridica dei partiti politici pur non essendo, da un punto di vista giuridico, loro organi.

La circostanza che ai gruppi siano attribuite funzioni peculiari in ambito parlamentare non ne modifica la qualificazione giuridica attribuendo loro natura pubblica ovvero mista; si è infatti visto che le funzioni svolte dicono poco o nulla circa la natura giuridica di un ente (cfr. §§ 2.2 e 2.5). Del resto anche ai partiti politici, anch'essi menzionati da una norma costituzionale (art. 49), alcune leggi attribuiscono compiti e funzioni di sicuro rilievo per l'ordinamento pubblico e costituzionale, ma restano comunque soggetti privati <sup>(83)</sup>.

Il fatto che buona parte della dottrina sostenga, anche se in modo diverso, la natura pubblicistica dei gruppi parlamentari deriva forse dalla difficoltà di accettare per i gruppi parlamentari, in virtù delle loro funzioni, una qualificazione in termini di ente «di fatto» o associazione «non riconosciuta»; proprio i gruppi che sono invece «riconosciuti» dall'ordinamento parlamentare. Si tratta tuttavia di questioni legate più che altro al lessico; forse le difficoltà sarebbero minori se il codice civile si limitasse a denominare «associazioni» gli enti di cui agli articoli 36 e seguenti e «associazioni riconosciute» oppure «associazioni con personalità giuridica» quelle di cui agli articoli 12 e seguenti.

In effetti la migliore dottrina civilistica <sup>(84)</sup> sostiene che quello del riconoscimento e della conseguente capacità giuridica non è altro che una «qualità» dell'associazione e non un fattore costitutivo, applicandosi quindi direttamente alle associazioni non riconosciute tutte le norme previste per le associazioni riconosciute ad eccezione di quelle che presuppongono la personalità giuridica.

È ben noto, del resto, non solo che la stragrande maggioranza delle associazioni non chiede il riconoscimento, ma anche che le associazioni più importanti, partiti e sindacati, sono enti di fatto, che raggiungono peraltro una complessità ben superiore a quella dei gruppi parlamentari

Autorevole dottrina, nel sostenere la natura pubblicistica dei gruppi parlamentari, ha rilevato che non appare ammissibile che le Camere si avvalgano, in via istituzionale e permanente, di associazioni private per determinare la loro organizzazione interna e disciplinare lo svolgimento dei propri lavori <sup>(85)</sup>.

Si ritiene, invece, che proprio la natura giuridica privatistica non solo garantisca meglio la libertà di azione politica dei gruppi parlamentari, ma sia pienamente rispondente alle caratteristiche di uno moderno Stato pluralista e democratico.

Infatti, l'attribuzione di una capacità giuridica di diritto pubblico implica una disciplina puntuale delle attività in quanto un organo dello Stato o un ente pubblico non possono che agire sulla base di una legittimazione normativa (principio di legalità). I gruppi parlamentari, invece, agiscono non sulla base di una autonomia di diritto pubblico, che comporterebbe la necessità di dover rendere conto a qualcuno sulla legittimità del proprio operato, ma secondo le regole di diritto comune, che assicurano di fatto la possibilità di perseguire tutte le finalità che non sono vietate ai singoli dalla legge penale (sul concetto di autonomia applicato ai gruppi parlamentari, v. *amplius* § 2.1).

In altri termini, la natura giuridica di tipo privatistico consente ai gruppi parlamentari di poter agire nell'ambito del «lecito», cioè di poter scegliere in totale indipendenza i fini della propria azione politica nonché i mezzi per perseguirli, e di non essere vincolati nel più stretto ambito del «legittimo», tipico degli enti e degli organi pubblici, che hanno la necessità di agire con fini e mezzi preordinati <sup>(86)</sup>.

La natura privatistica dei gruppi parlamentari – che costituiscono, si è visto, l'anima politica delle Camere – non solo non deve stupire, ma può ritenersi la soluzione più appropriata: da un lato essa garantisce la libertà di azione politica dei gruppi, così come del resto la medesima natura giuridica garantisce i partiti nello Stato, che possono agire liberamente e non essere vincolati alla legittimità dei comportamenti; dall'altro garantisce anche il pluralismo, in quanto nessun gruppo può identificarsi organicamente con l'istituzione parlamentare, così come nessun partito con lo Stato.

Una considerazione finale.

Interrogarsi sulla qualificazione giuridica di un ente, al di là della questione puramente accademica, serve per fini essenzialmente pratici: il rapporto di lavoro dei dipendenti, la giurisdizione, le responsabilità dei rappresentanti ecc. La natura giuridica inoltre tende a restare stabile, salvo che non intervengano novità normative che investano la stessa intima struttura dell'ente (si pensi, per esempio, al lungo e complesso processo di privatizzazioni).

Ben diverso è, invece, interrogarsi sulle funzioni e sul ruolo concretamente esercitati in ambito parlamentare e politico. Si è cercato di sostenere nel presente saggio che natura giuridica, funzioni esercitate e ruolo politico costituiscono aspetti tra loro del tutto distinti, specialmente il primo rispetto ai restanti due.

I gruppi parlamentari si trovano in una posizione particolarmente importante e delicata: sono direttamente rappresentativi dei cittadini elettori, anche se poi sono più direttamente i partiti a svolgere l'attività politica nel paese nonché la campagna elettorale; quindi da un lato è importante l'esame delle modalità attraverso le quali i gruppi rappresentano i propri elettori nelle istituzioni, dall'altro si presenta il delicato rapporto con la libertà dei singoli deputato o senatori, direttamente garantita dall'articolo 67 della Costituzione.

Le questioni che si sono poste più specificamente negli ultimi anni riguardano principalmente il passaggio da un Parlamento «gruppocentrico» ad uno «bipolare», in qualche modo rispondente ad un ordinamento ormai basato sugli schieramenti politici e le coalizioni, dove i ruoli e le funzioni di maggioranza ed opposizione siano maggiormente definiti e dove possano essere contemperati la funzione decidente e lo «statuto dell'opposizione» (v. anche § 2.3).

È stata così anche avviata una riflessione su quali possano essere le nuove forme di rappresentanza politica nelle istituzioni. In particolare, all'avvio della XIV legislatura, tale riflessione ha riguardato l'opportunità di un riconoscimento del ruolo dello *speaker* dell'opposizione nonché quello delle distinte coalizioni. In entrambi i rami del Parlamento i Presidenti hanno investito della questione la Giunta per il Regolamento, mentre i gruppi parlamentari dell'opposizione hanno approvato un regolamento volto ad istituire una assemblea parlamentare di tali gruppi e la figura del portavoce dell'opposizione<sup>(87)</sup>. Tali iniziative non hanno tuttavia portato a risultati tangibili.

Non può peraltro escludersi che la questione possa riproporsi, anche in considerazione dell'ulteriore aumento dei gruppi parlamentari costituiti all'inizio della XV legislatura.

In ogni caso, se una figura di leader dei gruppi di una coalizione, così come una federazione o coordinamento dei gruppi appartenenti ad uno schieramento, emergeranno a livello politico – cosa del tutto possibile restando nel campo del meramente lecito, e quindi anche in assenza di qualsiasi riconoscimento formale – non è escluso che tali figure soggettive possano poi trovare una qualche forma di riconoscimento da parte dei Regolamenti parlamentari, anche attraverso l'attribuzione di ulteriori funzioni e prerogative (che porrebbero poi nuove questioni relative ai rapporti con i gruppi e con i singoli parlamentari). Al contrario, una previsione regolamentare che istituisse tali figure in assenza di una loro effettiva emersione nell'agone parlamentare, e quindi di concreto esercizio di un ruolo politico, potrebbe risultare del tutto inefficace.

### Note

(<sup>1</sup>) La bibliografia in tema di gruppi parlamentari è piuttosto nutrita. Ai fini del presente saggio sono stati presi in considerazione i seguenti volumi: PIZZO-RUSSO A., *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa 1969; RESTA D., *Saggi sui gruppi parlamentari*, Città di Castello (PG), 1983; GATTI C., *I gruppi parlamentari nella Germania occidentale e in Italia. Uno studio sull'istituzionalizzazione politica*, Milano 1986; COLARULLO E., *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Cagliari 1999; COZZOLI V., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, Milano 2002; AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, volume II (a cura di S. Merlini), Torino 2004; nonché i seguenti saggi: RESCIGNO P., «L'attività di diritto dei Gruppi parlamentari», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 295 ss.; TESAURO A., «I gruppi parlamentari», in *Rassegna di diritto pubblico*, 1967, p. 197 ss.; CIAURRO G.F., «Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari», in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, IV, 1969, p. 209 ss.; PETTA P., «Gruppi parlamentari e partiti politici», in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 1970, p. 228 ss.; RESCIGNO G.U., voce «Gruppi parlamentari», in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano 1970, p. 779 ss.; CECCARINI R., «Gruppi parlamentari e partiti politici. Considerazioni sulla natura giuridica», in *Parlamento*, 1980, f. 1-2, p. 49 ss.; SILVESTRI G., «I gruppi parlamentari tra pubblico e privato», in *Studi per Lorenzo Campaigna*, II, Milano, 1980, p. 269 ss.; POLITANO I.W., «La natura giuridica del gruppo parlamentare», in *L'Amministrazione italiana*, 1988, p. 1104 ss.; SUMMA A., «La natura giuridica dei gruppi parlamentari», in *Parlamento*, 1988,

f. 11-12, p. 47 ss.; NEGRI G. e CIAURRO G.F., voce «Gruppi parlamentari», in *Enciclopedia giuridica Treccani*, X, Roma, 1989; APOLLONI A., «Evoluzione e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari», in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, 6, Camera dei deputati, Roma 1998, p. 435 ss.; BIN R., «La disciplina dei Gruppi parlamentari», in *Annuario 2000. Il Parlamento* (a cura dell'Associazione italiana dei costituzionalisti), Padova 2001, p. 87 ss.; DI CESARE R., «Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari», in *www.forumcostituzione.it*, 2006.

(<sup>2</sup>) *Contra*: pret. Trento 25 ottobre 1983, in *Giurisprudenza di merito*, 1985, p. 611 ss., che ha ritenuto che i gruppi consiliari regionali (con considerazioni che risultano pienamente applicabili anche ai gruppi parlamentari) non costituiscono mai un'associazione, difettando degli elementi tipici, e che quindi di fronte ai terzi, così come all'interno dell'assemblea, i membri del gruppo si presentano come singoli, titolari di obbligazioni soggettivamente complesse, anche se agiscono insieme. Tale sentenza, che contiene molti elementi non condivisibili, è peraltro rimasta sostanzialmente isolata.

(<sup>3</sup>) RESTA D., *op. cit.*, p. 34.

(<sup>4</sup>) COLARULLO E., *op. cit.*, p. 95.

(<sup>5</sup>) Le questioni relative alle caratteristiche della personalità giuridica pubblica sono particolarmente complesse e non possono che essere brevemente accennate. In linea generale vi è anzitutto una sostanziale identificazione dell'ente pubblico con la personalità giuridica pubblica; inoltre la distinzione tra organi dello Stato e enti pubblici costituisce una semplificazione: la dottrina sottolinea infatti l'atipicità degli enti pubblici – e quindi degli attributi della personalità giuridica pubblica – e si spinge fino a ritenere ormai superata tale distinzione avendo l'amministrazione pubblica carattere «multiorganizzativo» (così: CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo-Nuova edizione*, Milano 2000, p. 189).

Si rileva inoltre che nel nostro ordinamento, nonostante sussista incertezza sull'esatta qualificazione di molti enti, non esiste una categoria intermedia tra gli enti pubblici e quelli privati (cfr. SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989, p. 199).

(<sup>6</sup>) MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna 2003, p. 95. V. anche CURRERI S., «Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche», in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, *op. cit.*, p. 244 ss.

(<sup>7</sup>) DE CARO C., *La struttura delle Camere*, in MARTINEZ T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V. e MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Milano 2005, p. 96. Per un approfondito esame della disciplina e delle funzioni dei gruppi parlamentari sia interne che esterne al Parlamento v. PLACANICA A. e SANDOMENICO A., «Le funzioni dei gruppi parlamentari», in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, *op. cit.*, p. 19 ss.

(<sup>8</sup>) In sintesi: nella Camera del 1848 erano previsti «uffici» per l'esame preliminare dei progetti di legge, composti da deputati estratti a sorte. A seguito della riforma del 1919 che introdusse il sistema proporzionale, il nuovo Regola-

mento del 1920 prevede l'istituzione di Commissioni permanenti per l'esame preliminare dei progetti di legge i cui componenti erano designati dai gruppi parlamentari, definiti «uffici» e composti da almeno venti deputati (non necessariamente appartenenti allo stesso partito); i deputati non iscritti costituivano invece un unico «ufficio misto». Tale sistema, abolito nel 1924, a seguito delle note vicende politiche, fu sostanzialmente ripreso all'Assemblea costituente. Per approfondimenti v. AMBROSINI G., *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze 1921; LONGI V. e STRAMACCI M., *Il regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori. 1848 - 1968*, Milano 1968, p. 55 ss.

<sup>(9)</sup> CIAURRO G.F., «Sulla natura giuridica del gruppi parlamentari», *op. cit.*, pp. 236 e 239, tesi ribadita dall'autore anche in: «I gruppi parlamentari», in *Le istituzioni parlamentari*, Milano 1982, p. 233 ss.; nonché in: NEGRI G. e CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 6; SILVESTRI P., *op. cit.*, p. 287; RESTA D., *op. cit.*, p. 34; SUMMA A., *op. cit.*, p. 49; CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1988, p. 224. Anche parte della dottrina che sostiene la tesi mista (v. § 2.4) di fatto enfatizza l'aspetto organicistico dei gruppi parlamentari: PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 86; COLARULLO E., *op. cit.*, p. 90 ss.

<sup>(10)</sup> CIAURRO G.F., *op. cit.*, pp. 239 e 240.

<sup>(11)</sup> CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 231; NEGRI G. e CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 7.

<sup>(12)</sup> Tale conseguenza, in realtà, è stata tratta solo da trib. Roma 29 aprile 1960, in *Foro italiano*, 1961, I, p. 2047 ss. e in *Giur. Cost.*, 1961, p. 295 ss., che ha precisato che i gruppi parlamentari «hanno la natura di organi interni delle Camere e sono perciò organi dello Stato». La pronuncia è stata tuttavia riformata in appello (App. Roma 9 marzo 1962, in *Foro it.* 1962, I, p. 1362 ss. e in *Giur. cost.*, 1962, p. 1269 ss.).

<sup>(13)</sup> PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 91.

<sup>(14)</sup> CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 255.

<sup>(15)</sup> MANZELLA A., *Il Parlamento*, *op. cit.*, p. 98, il quale sottolinea, tra l'altro, che «non può ammettersi, in virtù della sua insopprimibile autonomia politica, l'inquadramento del gruppo parlamentare nei meccanismi di gerarchia, sopraordinazione e coordinamento di una organizzazione in senso proprio, quale certamente anche le Camere sono».

<sup>(16)</sup> GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano 1993, I, p. 142.

<sup>(17)</sup> RESTA D., *op. cit.*, p. 33.

<sup>(18)</sup> PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 87.

<sup>(19)</sup> CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 232. Sostanzialmente nello stesso senso: PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 98. Ciaurro, in particolare, afferma anche (p. 240) che l'autonomia amministrativa dei gruppi sarebbe sostanzialmente analoga a quella delle Camere. Sul punto è appena il caso di rilevare, per esempio, che le Camere nell'affidamento degli appalti seguono di regola le procedure di evidenza pubblica, i gruppi no; che al personale della Camera è applicato un regime giuridico pubblicistico, a quello dei gruppi privatistico ecc.

(20) P. es.: GIANNINI M.S., *op. cit.*, p. 246 ss.; CASSESE S., *op. cit.*, p. 125.

(21) PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 91.

(22) CASSESE S., *op. cit.*, p. 186.

(23) La normativa regionale talvolta prevede per i bilanci dei gruppi consiliari alcuni oneri di trasparenza e, talora, qualche vincolo. Sui gruppi consiliari, la cui natura giuridica non si discosta, se non per elementi marginali, da quella dei gruppi parlamentari v. COLARULLO E., *op. cit.*, pp. 56 e ss. e 67. Sui contribuiti delle Camere ai gruppi parlamentari v. anche: DI CIOLO V. e CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, p. 263.

(24) Si rileva che l'art. 5 della legge n. 195 del 1974 sul finanziamento pubblico dei partiti, richiedeva che i partiti politici ed i gruppi parlamentari indicassero nei loro statuti e regolamenti i soggetti, muniti di rappresentanza legale, abilitati alla riscossione. Ciò ha avuto come conseguenza una maggiore conoscenza degli statuti dei gruppi parlamentari (cfr. DE CARO C., *op. cit.*, p. 105). Si rileva peraltro che tale norma, abrogata a seguito del referendum del 1993, non impone un obbligo di pubblicazione degli statuti, ma rileva solo ai fini della legittimazione a riscuotere i contributi. Sul carattere "semiclandestino" dei regolamenti dei gruppi v. anche: MARSOCCI P., «La disciplina interna ai gruppi parlamentari», in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, *op. cit.*, p. 147 ss.

(25) Così: MANZELLA A., *op. cit.*, p. 97. Per BIN R., *op. cit.*, p. 90, si tratta invece di una prescrizione sostanzialmente inutile. V. anche DE CARO C., *op. cit.*, p. 105, che rileva in generale la difficoltà di ipotizzare sanzioni ai gruppi per la violazione degli obblighi loro imposti a garanzia dei singoli parlamentari e CURRERI S., *op. cit.*, p. 254.

(26) CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 242

(27) RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 794.

(28) MORTATI C., *Istruzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, p. 509; MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano 1994, p. 309.

(29) MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna 1977, p. 39. Ha aderito alla tesi dell'ente pubblico indipendente anche POLITANO I.W., «La natura giuridica del gruppo parlamentare», *op. cit.*, p. 1116.

Manzella nelle successive edizioni del testo (1991 e 2003) ha invece qualificato i gruppi «uffici strumentali indipendenti», riprendendo in qualche modo la dizione utilizzata dal regolamento della Camera nel 1920, a seguito del passaggio al sistema proporzionale e al voto di lista (v. nota n. 8), dizione che peraltro qualcuno (CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 222) ha definito «ambigua». Si rileva, in proposito, anzitutto che già la qualificazione di un «ufficio» come «indipendente» appare quasi una contraddizione in termini; in ogni caso delle due l'una: o un ufficio è dotato di capacità di agire all'esterno dell'ente, e allora di fatto non si differenzia dall'organo (ufficio-organo) e si ritorna così alla qualificazione dei gruppi parlamentari come organi delle Camere, che peraltro lo stesso autore critica, oppure l'ufficio non ha rilevanza esterna, ma allora non può neanche essere considerato come autonomo soggetto di diritto.

(30) CASSESE S., *op. cit.*, p. 136, che sottolinea che la materia degli enti pubblici non è tipizzabile. V. anche NAPOLITANO G., voce «Enti pubblici», in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da S. Cassese), Milano 2006, pp. 2223 e ss. e 2229.

(31) Per la questione di carattere generale, si può rinviare a: SANDULLI A.M., *op. cit.*, p. 192 ss. Si segnala, a titolo di esempio, che il Consiglio di Stato (parere n. 289/2000 in *Cons. Stato*, 2000, I, p. 2409 ss.) non ha considerato pubblici alcuni enti che perseguono fini di utilità pubblica e sono sottoposti a penetranti controlli amministrativi.

(32) Il Consiglio di Stato (parere 289/2000, *cit.*) ha ritenuto «impossibile sul piano formale che una associazione non riconosciuta si qualifichi quale ente pubblico».

(33) La dottrina più recente tende a superare il criterio degli indici di riconoscimento e ad individuare gli enti pubblici in base all'inserimento istituzionale dell'ente nell'organizzazione della pubblica amministrazione, da verificare mediante la contemporanea presenza di sue elementi: il perseguimento di un fine pubblico e la sussistenza di almeno un minimo di potestà d'imperio e controlli pubblici (cfr. GALLI R., *Corso di diritto amministrativo*, Padova 1996, p. 166). Quanto ai gruppi parlamentari, se la sussistenza del primo requisito può essere discutibile, la presenza del secondo è sicuramente da escludere.

(34) GALLI R., *op. cit.*, p. 167.

(35) CASSESE S., *op. cit.*, p. 207.

(36) A titolo di esempio si richiamano Cass., sez. u., 12 giugno 1990, n. 5720, secondo cui «la circostanza che una persona giuridica, ancorché con controlli di tipo pubblicistico, svolga compiti ed attività diretti al soddisfacimento di fini propri dello Stato e di altri enti pubblici non è di per se sufficiente ad attribuire natura pubblicistica alla persona giuridica stessa»; Cass., sez. u., 26 ottobre 1984, n. 5485, in *Cons. Stato*, 1985, II, p. 66 e *Cons. Stato*, parere n. 289/2000, *cit.*, in cui si legge: «La teoria del fine pubblico, quella cioè secondo la quale è pubblico l'ente la cui attività obbligatoria è integratrice dell'attività statale, poggia però su un postulato non condivisibile alla stregua dell'ordinamento vigente: quello per cui determinati fini, di rilevante interesse pubblico, non possono essere perseguiti da enti od organismi di natura privata. Come ha da tempo chiarito la Corte costituzionale (nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 1 della legge Crispi 17 luglio 1890 n. 6972 nella misura in cui disponeva la pubblicizzazione delle istituzioni di assistenza e beneficenza sorte su base privatistica) il vigente sistema costituzionale è improntato invece al criterio del pluralismo delle istituzioni e nelle istituzioni, criterio che consente ai privati di svolgere in forma privata funzioni un tempo ritenute di pertinenza esclusivamente pubblica (Corte cost. 7 aprile 1988 n. 396)».

(37) CASSESE S., *op. cit.*, p. 233 ss.

(38) POLITANO I.W., *op. cit.*, p. 1117.

(39) RESCIGNO P., *op. cit.*, cui ha sostanzialmente aderito CECCARINI R., *op. cit.* Vedi anche TOSI S. e MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Milano 1999, p. 156, che

pur seguendo la tesi mista (v. § 2.4), sviluppano particolarmente l'aspetto relativo al rapporto organico tra partito e gruppo.

(40) RESCIGNO P., *op. cit.*, p. 299.

(41) RESCIGNO P., *op. cit.*, p. 304.

(42) RESCIGNO P., *op. cit.*, p. 300.

(43) CIAURRO G.F., «Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari», *op. cit.*, p. 255, che a tal fine cita la sentenza della Corte Cost. 7 marzo 1964, n. 14, in *Giustizia civile*, 1964, III, p. 100 ss. secondo la quale l'ordinamento prevede norme che garantiscono la libertà del parlamentare, ma non lo costringono a sottrarsi a direttive alle quali egli non voglia sottrarsi.

(44) CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 250.

(45) V. in particolare: MANZELLA A., *op. cit.*, (ed. 2003), p. 94; DE CARO C., *op. cit.*, p. 97.

(46) COZZOLI V., *op. cit.*, p. 100; v. anche CURRERI S., *op. cit.*, p. 265 ss.

(47) GUARDUCCI E., «La rappresentanza unitaria di coalizione», in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, *op. cit.*, p. 161 ss.; DE CARO C., *op. cit.*, pp. 97 e 101; COZZOLI V., *op. cit.*, p. 20 ss.

(48) RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 793.

(49) BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Napoli 1965, p. 757; PIZZORUSSO A., *op. cit.*, pp. 86 ss. e 101; TOSI S. e MANNINO A., *op. cit.*, p. 156 ss.; COLARULLO E., *op. cit.*, p. 95, secondo il quale i gruppi parlamentari «sono al contempo organi del Parlamento e proiezione dei diversi orientamenti della rappresentanza».

(50) PETTA P., *op. cit.*, p. 231.

(51) Si tratta di: App. Roma 9 marzo 1962, *cit.*, che ha parzialmente riformato trib. Roma 29 aprile 1960, *cit.*

(52) La tesi dei gruppi parlamentari come associazioni di diritto privato è sostenuta da RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 794 ss. e, con alcune differenze anche da: TESAURO A., *op. cit.*, p. 201 e PETTA P., *op. cit.*, p. 229. La natura associativa dei gruppi parlamentari è altresì sottolineata da: MERLINI S., «Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia», in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, *op. cit.*, p. 4, e da PLACANICA A. e SANDOMENICO A., *op. cit.*, pp. 22 e 32.

(53) RESTA D., *op. cit.*, p. 30; MANZELLA D., *op. cit.* (ed. 2003), p. 99.

(54) RESTA D., *op. cit.*, p. 32; POLITANO I.W., *op. cit.*, p. 1110.

(55) Corte cost. 26 giugno 1961, n. 69, in *Giur. cost.*, 1962, 738 ss.; Corte cost. 30 luglio 1984, n. 239. La prima sentenza si riferiva all'obbligo di associazione alla Federazione Italiana della Caccia; la seconda alle Comunità israelitiche.

(56) CRISAFULLI V., «In tema di libertà di associazione», nota a Corte cost. 26 giugno 1961, n. 69, in *Giur. cost.*, 1962, p. 742 ss.

(57) CRISAFULLI V., *op. cit.*, p. 746; RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 796.

(58) Si tenga presente che anche la lista elettorale possiede una forma di soggettività, per le finalità del procedimento elettorale, essendo legittimata a proporre ricorsi.

(59) PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 91.

(60) A mero titolo di esempio si pensi alle fondazioni bancarie, il cui *status* privatistico è stato loro conferito col D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153, che ha previsto il perseguimento esclusivo di scopi di utilità sociale, nonché controlli e garanzie da parte sia dello Stato che delle amministrazioni locali. Gli esempi potrebbero continuare a lungo: le fondazioni lirico-sinfoniche (già enti pubblici cui è stata attribuita natura di fondazione di diritto privato con il D.Lgs. 29 giugno 1996, n. 367); gli istituti di patronato e di assistenza sociale (legge 30 marzo 2001, n. 152); le associazioni «*pro-loco*», che hanno natura di associazioni non riconosciute che, in virtù della loro funzione di promozione turistica, sono regolarmente finanziate dalle regioni e considerate meritevoli di particolare tutela. Sottolinea la dottrina che l'interesse pubblico alle attività dei c.d. enti privati di «interesse pubblico», quali quelli sopra indicati, non vale ad inserirli nelle pubbliche amministrazioni e neanche a farli considerare enti incaricati di un pubblico servizio (SANDULLI A.M., *op. cit.*, p. 201).

(61) Così le associazioni sindacali di pubblici dipendenti non sono enti pubblici. La giurisprudenza ha, per es., stabilito che i consorzi – vale a dire strutture di tipo associativo che perseguono interessi propri dei soggetti consorziati – costituiti esclusivamente tra enti pubblici al fine di perseguire le finalità loro proprie, sono soggetti privati qualora manchi una diversa qualificazione normativa (Cass., sez. u., 23 novembre 1993, n. 11541, riferita ad un'associazione tra ordini professionali, di cui la Corte ha riconosciuto la natura di associazione non riconosciuta; conf.: Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 1976, n. 1419, relativa ad un consorzio nazionale di ricerca costituito da enti pubblici). In quanto tali possono acquisire la qualità di persone giuridiche solo se chiedono il riconoscimento ai sensi dell'art. 12 cod. civ.

(62) La natura di associazione non riconosciuta è stata in particolare affermata da: App. Roma 9 marzo 1962, *cit.* (che ha rilevato che i gruppi parlamentari per le funzioni strettamente parlamentari sono organi interni delle Camere, sotto tutti gli altri aspetti si configurano come associazioni non riconosciute); trib. Roma 15 settembre 1987, in *Foro it.*, 1989, I, p. 907; App. Roma 5 giugno 2003, n. 2512, ined.; Cass., sez. u., 19 febbraio 2004, n. 3335 (ord.), ined., che ha precisato che i gruppi parlamentari per quanto riguarda l'attività strettamente parlamentare sono «strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento» sotto il profilo politico sono invece associazioni non riconosciute.

(63) TESAURO A., *op. cit.*, pp. 201 e 207; PETTA P., *op. cit.*, p. 229.

(64) Sulle riforme al Regolamento della Camera che hanno portato all'istituzione delle componenti politiche v.: COZZOLI V., *op. cit.*, p. 78 ss.; DI CIOLO V. e CIAURRO L., *op. cit.*, p. 262; DE CARO C., *op. cit.*, p. 102; CANITANO E., «L'ano-

malia del gruppo misto», in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, op. cit., p. 192 ss.

(<sup>65</sup>) PETTA P., op. cit., p. 232.

(<sup>66</sup>) PIZZORUSSO P., op. cit., p. 102; MANZELLA A., op. cit., p. 98; RESTA D., op. cit., p. 30.

(<sup>67</sup>) RESCIGNO G.U., op. cit., p. 796; CIAURRO G.F., op. cit., p. 227.

(<sup>68</sup>) Tra le altre: Cass. 2471/2000; sez. lav. 13946/1999; 7111/1998; 2683/1987. Parte della dottrina ritiene invece che la responsabilità dei rappresentanti debba essere considerata sussidiaria rispetto a quella del fondo comune: RESCIGNO P., op. cit., p. 306; GALGANO F., «Delle associazioni non riconosciute e dei comitati», in *Commentario Scialoja-Branca*, artt. 36-42, Bologna – Roma 1976, p. 253, argomentando principalmente sull'analogia con la responsabilità dei soci della società semplice (2268 cod. civ.); peraltro il tenore letterale dell'art. 38 cod. civ., che espressamente prevede la solidarietà ed il contenuto chiaramente derogatorio della norma in materia di società semplice, lasciano poco spazio all'interpretazione; inoltre Cass. 13 marzo 1987, n. 2648, ha ritenuto infondata la questione di costituzionalità dell'art. 38, per contrarietà all'art. 3 Cost., nella parte in cui, a differenza dell'art. 2268 cod. civ., non prevede il *beneficium excussionis* a favore degli associati a causa delle differenze che intercorrono, quanto all'individuazione dei soci responsabili, tra associazione di fatto e società semplice.

(<sup>69</sup>) Così App. Roma, sez. lav., 5.6.2003, n. 2512, cit.

(<sup>70</sup>) Si tratta della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 79 del 7 dicembre 1993 (CAMERA DEI DEPUTATI, XI legislatura, *Bollettino degli organi collegiali*, n. 16, p. 7) e della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato n. 58 del 16 dicembre 1993. V. anche DI CIOLO V. e CIAURRO L., op. cit., p. 264.

(<sup>71</sup>) Trib. Roma 15 settembre 1987, cit.

(<sup>72</sup>) V. le dichiarazioni del sen. Servello nella riunione del Collegio dei questori del 10 luglio 2001 (SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV legislatura, *Bollettino degli organi collegiali e del contenzioso*, n. 1, p. 57).

(<sup>73</sup>) App. Roma 9 marzo 1962, cit.; App. Roma, sez. lavoro, 5 giugno 2003, n. 2512, cit., che ha sottolineato che il gruppo parlamentare ha vita autonoma dalla costituzione al termine della legislatura, a nulla rilevando l'eventuale identità di denominazione, di per se inidonea a determinare una identità soggettiva. In dottrina: RESCIGNO P., op. cit., p. 307, che ritiene che può sussistere la responsabilità del gruppo successivo solo se si può dimostrare che tale gruppo abbia inteso assumersi i debiti del gruppo della precedente legislatura.

(<sup>74</sup>) RESCIGNO G.U., op. cit., p. 785.

(<sup>75</sup>) Per la problematica generale nonché per i riferimenti giurisprudenziali v. CIAN G. e TRABUCCHI A. (a cura di), in *Commentario breve al codice civile*, Padova 2004, sub. art. 2112.

(<sup>76</sup>) Sulle questioni relative alla costituzione e lo scioglimento dei gruppi parlamentari e sulla relativa «giurisprudenza» si rinvia a: APOLLONI A., op. cit.;

COZZOLI V., *op. cit.*, p. 56 ss.; DE CARO C., *op. cit.*, p. 97 ss.; PLACANICA A., e SANDOMENICO A., *op. cit.*, p. 24 ss.; DI CESARE R., *op. cit.*

(77) Il Consiglio di giurisdizione è stato istituito con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 22 giugno 1999, n. 155, e modificato con deliberazione dell'8 aprile 2001, n. 302 (rispettivamente in G.U., serie generale, n. 147 del 25 giugno 1999 e n. 94 del 23 aprile 2001).

(78) Il regolamento del Senato sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento è stato approvato con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 5 dicembre 2005, n. 180 (G.U., serie generale, n. 294 del 19 dicembre 2005).

(79) Nelle Assemblee del periodo rivoluzionario francese, al fine di garantire la libertà dei parlamentari ed evitare il mandato imperativo vigeva il divieto costituzionale per i parlamentari stessi di associarsi in gruppi. Eppure le varie fazioni o *clubs* dell'Assemblea, p. es. quella dei giacobini, erano i veri centri di decisione nonché di orientamento per l'opinione pubblica.

(80) RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 780.

(81) *Contra*: CIAURRO G.F., *op. cit.*, p. 217, che ritiene che l'attribuzione di rilevanti funzioni ai gruppi parlamentari abbia comportato l'istituzionalizzazione dei medesimi, che divengono quindi organi delle Camere (v. *amplius* § 2.1).

(82) RESCIGNO G.U., *op. loc. cit.*

(83) V., per es., Corte cost. 24 febbraio 2006, n. 79.

(84) P. es. GALGANO F., *op. cit.*, pp. 116 ss. e 123. Id., *Diritto civile e commerciale*, I, Padova 2004, p. 238, con ampi riferimenti giurisprudenziali.

(85) MARTINES T., *op. cit.*, p. 309.

(86) Così: RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 795. V. anche GATTI C., *op. cit.*, p. 84, con riferimento ai partiti politici.

(87) DE CARO C., *op. cit.*, p. 101; GUARDUCCI E., *op. cit.*, pp. 224 ss. e 234.