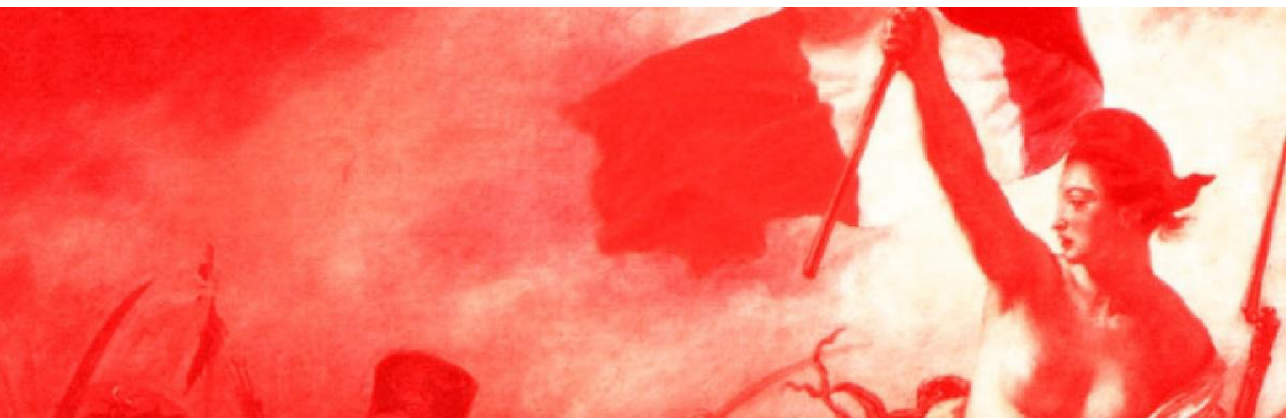




Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

Intergruppi parlamentari, rappresentanza fluida e recenti evoluzioni del parlamentarismo*

di EUGENIO LEVI, RAMA DASI MARIANI, ELENA PAPARELLA



**INTERGRUPPI PARLAMENTARI,
RAPPRESENTANZA FLUIDA E RECENTI
EVOLUZIONI DEL PARLAMENTARISMO**

di *Eugenio Levi*

*Dottore di ricerca in Economia politica
«Sapienza» – Università di Roma*

e *Rama Dasi Mariani*

*Dottoranda di ricerca in Economia politica
«Sapienza» – Università di Roma*

e *Elena Paparella*

*Ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico
«Sapienza» – Università di Roma*

ABSTRACT

ITA

L'attuale proliferare dei c.d intergruppi parlamentari nel Parlamento italiano può essere considerato un fenomeno strettamente correlato alle evoluzioni delle modalità della mediazione politica e del compromesso parlamentare. Nell'analisi che segue è descritto come la più recente dimostrazione della tradizionale dinamicità interna all'organo assembleare ed è interpretato come un ulteriore e significativo passaggio del parlamentarismo, anche nella prospettiva della crescente fluidificazione delle forme della rappresentanza politica, oltre che della volatilità delle istanze sociali che dovrebbero essere rappresentate in Parlamento. L'approccio adottato è multidisciplinare, infatti il tema è analizzato, oltre che in prospettiva giuspubblicistica, anche in un'ottica quantitativa, utilizzando dati rilevati di recente come base dell'interpretazione delle dinamiche relative agli intergruppi. Tale metodologia è estesa anche al raffronto con altri parlamenti.

EN

The current proliferation of intergroups in the Italian Parliament can be considered a phenomenon strictly related to the ongoing transformations of political mediation and of parliamentary compromise. In the analysis that follows, it is described as the most recent demonstration of the traditional internal dynamism of parliamentary assemblies and interpreted as a further and most meaningful shifting of the parliamentary system, also in the perspective of the increasing fluidity of political representation as well as of the poor consistency of the social issues that should be represented in the parliament. The approach we adopt is multidisciplinary, in fact the topic is analyzed both from a public law and a quantitative perspective, using newly collected data on the dynamics of intergroups. This methodology is also applied to other parliaments.

INTERGRUPPI PARLAMENTARI,
RAPPRESENTANZA FLUIDA E RECENTI
EVOLUZIONI DEL PARLAMENTARISMO*

di *Eugenio Levi*,
Rama Dasi Mariani
e *Elena Paparella*

SOMMARIO: *1. Introduzione: 1.1. Qualche numero sugli Intergruppi parlamentari nel Parlamento italiano; 1.2. Gli Intergruppi nelle dinamiche parlamentari; 1.3. La traiettoria del fenomeno; 2. Gli intergruppi in un'ottica di comparazione: 2.1 Il Parlamento francese; 2.2. Il Parlamento del Regno Unito; 2.3. Il Parlamento europeo; 3. Le organizzazioni di parlamentari nei tre passaggi del parlamentarismo: 3.1. Il primo passaggio: il parlamentarismo post-unitario e le prime organizzazioni di parlamentari; 3.2. Il secondo passaggio: il sistema elettorale maggioritario e la mobilità parlamentare; 3.3. Il terzo passaggio: la recente proliferazione degli intergruppi nel Parlamento italiano; 4. Conclusioni. Dalla «labilità del demos» alla «fluidità» del Parlamento: intergruppi, democrazia e rappresentanza.*

1. Introduzione

Una riflessione sulla dinamicità che caratterizza «diffusamente il parlamentarismo contemporaneo»¹ e, più specificamente, su quella modalità peculiare della mobilità parlamentare data dai c.d. «inter-

* I dati relativi agli intergruppi parlamentari in diversi parlamenti sono stati raccolti e analizzati da Eugenio Levi (par. 1) e Rama Dasi Mariani (par. 2), e inquadrati in una prospettiva giuspubblicistica da Elena Paparella (Introduzione e par. 3). Le Conclusioni sono frutto di riflessione comune ai tre autori. Si ringrazia Walter Tocci per aver fornito alcuni dati sulle origini degli intergruppi nel Parlamento italiano, cfr. *infra* par. 1.

¹ C. MERSHON, O. SHVETSOVA, *Party System Change in Legislatures Worldwide. Moving Outside the Electoral Arena*, Cambridge University Press, 2013; W. HELLER, C. MERSHON (eds.), *Political Parties and Legislative Party Switching*, Palgrave-Mc Millan, New York, 2009, 107, tra i diversi aspetti problematici questi Autori esaminano quello della connessione tra la mobilità parlamentare e la volatilità dell'elettorato.

gruppi parlamentari»², può rivelarsi di qualche interesse e utilità ai fini di una compiuta analisi delle trasformazioni che, in misura sempre crescente, investono i meccanismi della «mediazione politica e del compromesso parlamentare»³.

Benché l'intento in questa sede sia di circoscrivere l'indagine a dinamiche specifiche dell'organizzazione politica interna ai parlamenti, è indubitabile il diretto collegamento tra queste e la più ampia sfera del rapporto tra democrazia e parlamentarismo, quest'ultimo sostanzialmente dall'interazione tra la volontà del popolo, che elegge democraticamente i componenti dell'organo rappresentativo, e l'esercizio della funzione legislativa, che dà forma alla «volontà normativa dello Stato»⁴.

² La definizione di «intergruppi» è attribuita ad associazioni informali di parlamentari, sia deputati che senatori, generalmente provenienti da gruppi parlamentari diversi e convergenti trasversalmente in procedimenti legislativi specifici e/o in attività di monitoraggio di settori determinati in vista di interventi legislativi, cfr. E. LEVI, R. D. MARIANI, E. PAPARELLA, *Verso un Parlamento fluido? Il fenomeno degli intergruppi parlamentari*, in *Menabò di Etica e Economia*, 31 gennaio 2017.

³ «Mediazione politica e compromesso parlamentare» è per l'appunto il titolo del Seminario di studi organizzato dalla Rivista Costituzionalismo.it, presso la Facoltà di Giurisprudenza, Sapienza Università di Roma, il 16 giugno 2017, in occasione del quale sono stati anticipati alcuni dei temi del presente lavoro.

⁴ «Non si può allora seriamente dubitare che il parlamento sia l'unica possibile forma reale in cui l'idea di democrazia possa essere attuata nell'odierno contesto sociale. Alla sorte del parlamentarismo è quindi legata la sorte della democrazia», H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo* (1925), in *Il primato del Parlamento* (a cura di C. GERACI), Milano, Giuffrè, 1982, p. 174; quindi, lo stesso Kelsen definisce parlamentarismo «(...) la formazione della volontà normativa dello Stato da parte di un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale ed eguale, e quindi democraticamente, secondo il principio della maggioranza», ivi, 175; collegato alla dimensione parlamentare, così come è definita da Kelsen, è il dibattito sul ruolo dei partiti, animato sostanzialmente dalla contrapposizione tra il favore per il pluralismo dei partiti e per la «finzione della rappresentanza» – cfr. H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1920-1929), in *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, G. Gavazzi (a cura di), 1955, p. 69 – da una nozione di paternalistico «governo per il popolo» – cfr. H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, in E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 18: «Quando, infine, la forza pubblica viene trasferita alla massa disgregata dell'individualismo, quest'ultima, non essendo in grado né di volere, né di agire, crea le organizzazioni attraverso le quali è capace di produrre una propria volontà», ed ivi anche F. BILANCIA, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, pp. 21 ss. – nonché dal rilievo attribuito alla dialettica e al compromesso da raggiungere nell'iter parlamentare: «Tutto il procedimento parlamentare è proprio volto al raggiungimento di una via di mezzo tra interessi contrapposti, di una risultante delle forze sociali in contrasto», così H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., pp. 193-196.

Pertanto, la conformità della struttura politica interna dei parlamenti al regime politico vigente in un dato momento storico⁵, appare un dato non eludibile in una prospettiva di ricerca della coerenza e del reciproco riscontro tra le varie componenti di un sistema politico, anche nelle loro relazioni dinamiche⁶, ed in funzione di un'analisi degli effettivi assetti della relazione tra i soggetti della democrazia, ovvero tra rappresentanti e rappresentati inevitabilmente coinvolti dall'attuale evoluzione – per non dire estinzione – dei corpi intermedi⁷.

⁵ Laddove il «regime politico» si intende «(...) costituito dalle norme e dalle regole, dalle procedure e dalle istituzioni attraverso le quali tanto le autorità quanto la comunità politica agiscono in maniera prevedibile e legittima nelle loro interazioni. Il regime politico contiene e sprigiona la pluralità di meccanismi che fanno funzionare in quello specifico modo il sistema politico», così G. PASQUINO, *Regime politico*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Il dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004, 811-812 ss.; tale nozione di «prevedibilità» in realtà non sembrerebbe escludere una dimensione di cambiamento, nei termini di una ridefinizione del sistema politico stesso, non solo al momento dell'alternanza dell'«autorità», ma anche, e soprattutto, come «conseguenza della trasformazione della sua comunità, ovvero, addirittura, viene in essere grazie alla costruzione di una nuova comunità politica», quest'ultima, peraltro, dovrebbe mirare alla sua unità, quale presupposto della partecipazione politico-partitica in senso inclusivo, sulla base dei soggetti sociali intermedi (partiti e sindacati) per «incanalare il conflitto in procedure istituzionalizzate e mantenere attivo il collegamento tra società civile e società politica», cfr. M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 2.

⁶ Si ricorda M. DUVERGER, *I sistemi politici* (1955), Laterza, Roma-Bari, 1978, pp. 7 ss., per la descrizione di un gran numero di sistemi politici allora vigenti nella prospettiva del modello democratico, allo scopo di evidenziarne le aderenze e/o incongruenze con questo; numerose sono state le critiche rivolte a questo A. per la sua visione «naturalmente» dualistica dei sistemi politici, che a suo parere sarebbero caratterizzati da dicotomie come «maggioranza-opposizione», «cambiamento-status quo», secondo una sorta di «legge naturale» della politica, sono note le critiche sul punto di G. SARTORI, *European Political Parties and Political Development. The case of Polarized Pluralism*, in S. LAPALOMBARA, M. WEINER, *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 137; tuttavia la spinta che si ritiene innovativa nelle analisi di Duverger sui sistemi politici, è fornita proprio dalla sua concezione dinamica di questi, ovvero da un'idea del diritto costituzionale avente ad oggetto non solo la disciplina delle istituzioni politiche, ma anche il loro concreto funzionamento, e quindi «anche le istituzioni non previste dai testi ma di fatto vigenti».

⁷ Il dibattito tra i giuristi costituzionalisti sulla «sofferenza» dei «delicati meccanismi» della rappresentanza politica è, da almeno un decennio, molto intenso; in dottrina *ex multis*, di recente si ricorda G. BRUNELLI, *Relazione finale sul gruppo di lavoro «Gli attori della società politica»* in *Rivista AIC*, 1/2017, che si sofferma anche sul c.d. «mito dell'immediatezza» che, tra i suoi risvolti, di fatto amplifica l'«assenza di mediazione»; cfr. anche ID. *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. BIONDI, G. BRUNELLI, M. REVELLI, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 7 ss.; tra le riflessioni condotte in dottrina già qualche an-

In questa prospettiva, la traiettoria del parlamentarismo appare nel suo complesso caratterizzata da un incessante lavoro di adattamento delle dinamiche politiche interne all'organo assembleare, alle continue trasformazioni che coinvolgono non solo le specifiche forme di stato e di governo, ma anche i canali della rappresentanza e della partecipazione politica. In altri termini, il rapporto di corrispondenza tra partiti politici e raggruppamenti di parlamentari non sembra prestarsi a descrizioni e/o configurazioni tendenti ad un carattere di definitività. Non appare esservi nulla di definitivamente asserito, o asseribile, nel modo in cui le istanze sociali e le affinità politiche si rispecchiano, e continuamente si adattano, tra l'interno e l'esterno delle assemblee rappresentative, nell'interazione tra gruppi e intergruppi parlamentari, sistemi di partito, sistemi elettorali, gruppi di interesse e società⁸.

Il proliferare del fenomeno degli intergruppi parlamentari – sia in quello italiano che in altri parlamenti – si pone, quindi, anch'esso qua-

no addietro, cfr. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 853; L. CARLASSARE, *La rappresentanza politica: un concetto complesso*, in *Rivista del Centro Studi Parlamentari*, 2002, entrambi si soffermano sull'elemento della centralità del Parlamento, sull'importanza della collegialità dell'organo e della imprescindibilità di questa per la rappresentanza politica, oltre che del dibattito orientato al compromesso; si veda inoltre, sulla crescente inadeguatezza dei canali tradizionali della rappresentanza di fronte alla «*labilità del demos*», M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza politica e della responsabilità politica*, Atti del convegno Milano, 16-17 marzo 2000, Giuffrè, 2001, pp. 109 ss.

⁸ Sulle fondamentali implicazioni tra sistemi di partito e sistemi elettorali ci si limita a ricordare in questa sede, G. Pasquino, *Sistemi di partito*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Il dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004, pp. 875 ss.; sull'interazione tra sistemi partitici e sistemi elettorali si vedano anche le ben più risalenti e note posizioni di G. SARTORI, *European Political Parties and Political Development. The case of Polarized Pluralism*, in S. LAPALOMBARA, M. WEINER, *Political Parties and Political Development*, cit., pp. 137 ss., in merito alla distinzione tra sistemi elettorali «forti» (*plurality systems*) e sistemi elettorali «deboli» (sistemi proporzionali), oltre che tra sistemi di partito consolidati e sistemi di partito debolmente strutturati, in particolare Sartori evidenzia come dall'incontro di un sistema elettorale «forte» con un sistema partitico «non strutturato», si genera soltanto il mantenimento dello *status quo*, e nessun effetto riduttivo del numero dei partiti; tale prospettiva trova effettivamente conferma anche nella proiezione in Parlamento dell'incontro/scontro tra sistema maggioritario e sistema partitico «debole» – in senso «sartoriano» – nel caso italiano della XII e XIII legislatura del parlamento italiano, laddove nel passaggio al sistema elettorale maggioritario, i gruppi parlamentari non riescono effettivamente a rispecchiare la nuova forma del governo di coalizione, cfr. *infra* par. 3.2.

le dimostrazione, nonché rappresentazione, dei profondi e continui mutamenti che investono la relazione tra rappresentanti e rappresentati e, nondimeno, sembrerebbe dare origine ad un ulteriore e decisivo passaggio nel percorso del parlamentarismo, che si aggiunge ad almeno altri due fondamentali momenti di cambiamento e trasformazione: il primo – esperienza comune alla maggior parte delle democrazie occidentali – verificatosi al transito dallo Stato parlamentare classico, liberale monoclasse, al moderno Stato dei partiti, originato dall'allargamento del suffragio elettorale, quindi da un crescente processo di democratizzazione⁹; il secondo – particolarmente significativo nell'esperienza del parlamento italiano – ha tratto la sua spinta dall'adozione, avvenuta all'inizio degli anni novanta del 1900, del sistema elettorale maggioritario, sia pure corretto, in sostituzione del proporzionale, provocando tumultuose reazioni sul versante delle riforme dei regolamenti parlamentari, ritenute necessarie a fronte di un sistema partitico/politico che si andava profondamente modificando¹⁰.

Il terzo *movimento* è dunque, ad avviso di chi scrive, quello in corso, animato dall' *avanzata* degli intergruppi parlamentari, foriero di un ulteriore rilevante cambiamento sul piano della relazione tra partiti e gruppi e, più specificamente, nell'ambito delle dinamiche della rappresentatività di istanze evidentemente sempre meno localizzabili nel quadro specifico dei programmi di partito – qualora ve ne siano¹¹ – bensì definite, in misura sempre crescente, da interessi riconducibili a gruppi sociali talvolta più stabili, talvolta estemporanei, talaltra connotati maggiormente da elementi di «classe», oppure affatto, ma tutte dentro una fluidità che dalla società si trasmette ai canali della rappresentanza – spesso ormai obsoleti – e da qui alle strutture organizzative interne ai parlamenti.

⁹ Si veda sul punto P. RIDOLA, *Partiti politici*, voce in *Enc. dir.*, 1982, p. 69.

¹⁰ Cfr. *infra* par. 3.2.

¹¹ Sull'idea di un «leaderismo» in luogo della mediazione partitica, della mancanza di programmi di partito sostituiti da decisioni tempestive, nonché della «selezione delle domande (che) avviene ad opera dei media», per cui «la leva diventa la fiducia personale dell'elettore nei confronti del candidato», cfr. G. BRUNELLI, *Relazione finale sul gruppo di lavoro «Gli attori della società politica»*, in *AIC Rivista*, 1/2017, pp. 7 ss.; anche B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 246; ed ancora sul dominio, nella politica attuale, di una «rappresentazione immediata» nella quale «Il leader racconta una totalità di intenti con il suo popolo che si contrappone alle altre totalità nell'agone politico», si veda W. Tocci, *Dal troppo al niente della mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, parte I, p. 44.

Occorre chiedersi, tuttavia, qual è l'esatta traiettoria di questo nuovo passaggio trasformativo del parlamentarismo generato dal fenomeno degli intergruppi. In altri termini, non appare ancora così chiaro se essi rappresentino, come in passato, soltanto un adeguamento della struttura parlamentare alle trasformazioni del sistema dei partiti e quindi della rappresentanza, o se piuttosto non costituiscano un ritorno e/o un trapianto anche nei sistemi continentali, del modello dei «partiti in parlamento» di stampo anglosassone, per il quale i raggruppamenti di parlamentari sorgono anche in assenza di partiti strutturati¹². In ogni caso, al fine di individuare la direzione del fenomeno, va detto che rispetto all'esperienza dei «partiti dei parlamentari», deve rilevarsi una differenza importante nel fatto che gli attuali raggruppamenti di parlamentari si formano seguendo linee trasversali ai gruppi già esistenti (il che non accadeva nel Parlamento inglese del XIX secolo). Questo fa propendere per una prospettiva tendente ad inquadrare l'attuale fenomeno di mobilità parlamentare innanzitutto come speculare all'indebolimento della capacità rappresentativa dei partiti¹³, anche se non sembra essere questa l'unica e definitiva spiegazione, poiché un'altra porzione di fattori originanti il fenomeno si può rinvenire, con un sufficiente grado di certezza, nella estinzione di istanze collettive consolidate – altresì individuabili come ideologie – e con la contestuale emersione di una pervasiva e ormai costante «fluidità» delle istanze sociali – quindi non tanto e non solo dell'elettorato che tende a dinamiche populiste, per un verso, e partecipative/deliberative per altro verso – incanalate nell'azione parlamentare di gruppi che si generano e agiscono per il perseguimento di obiettivi legislativi *ad hoc*.

L'intento del lavoro è quello di procedere con un approccio multidisciplinare, combinando l'analisi di dati con riflessioni concernenti la

¹² Sull'esperienza britannica cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale: istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1989.

¹³ Si veda *ex multis* P. MAIR, *Ruling the void. The hollowing-out of western democracy*, London-New York, Verso, 2013, pp. 9 ss. che ha molto efficacemente sintetizzato, anche di recente, i punti salienti della crisi strutturale dei partiti: 1) il ritiro dei partiti dai territori, 2) il problema delle risorse e del finanziamento dei partiti tra pubblico e privato, 3) il professionismo della politica che vede transitare stabilmente i quadri di partito verso il Parlamento, tutto questo alla luce della distinzione tra «democrazia costituzionale» e «democrazia del popolo», su questi temi, e più precisamente sulla nozione del c.d. «partito cartello», si veda il più risalente e noto saggio di R.S. KATZ, P. MAIR, *Changing Model of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, 1995, 1, 5 ss.

rappresentanza e l'organizzazione parlamentare, nel tentativo di fornire qualche spiegazione delle ragioni e delle caratteristiche della proliferazione di questi raggruppamenti parlamentari trasversali, sganciati da una diretta appartenenza partitica. Nella prima parte sono illustrati ed analizzati una serie di dati sull'esperienza degli intergruppi parlamentari in Italia, quindi lo sguardo verrà allargato a Francia, Regno Unito e Parlamento europeo. Nella seconda parte, è svolta una riflessione, necessariamente sommaria, dato lo spazio di questo intervento, sui tre su menzionati passaggi che si è ritenuto di individuare nel percorso del parlamentarismo nell'esperienza italiana, nella prospettiva della relazione tra partiti politici e formazioni di parlamentari, ovvero l'esperienza del parlamento post-unitario, il parlamento degli anni novanta del 1900, l'attuale esperienza degli intergruppi.

Che i partiti abbiano perso molto del loro potenziale di mediazione e rappresentanza fuori del Parlamento, corrisponde ad un fenomeno ben chiaro, ma che i partiti stiano perdendo una buona dose della loro tradizionale funzione rappresentativa anche dentro il Parlamento, e che questo possa essere, a seconda dei casi, il risvolto parlamentare della cittadinanza attiva o una manifestazione di attività di lobbying, forse non è poi così presente nella riflessione generale su questi temi.

1.1. Qualche numero sugli intergruppi parlamentari nel Parlamento italiano

Il fenomeno comincia ad emergere con una certa consistenza numerica nel 2003, durante la XIV legislatura, quando un nucleo di sette parlamentari, provenienti da diversi partiti, su sollecitazione della Fondazione per la sussidiarietà, organo di Comunione e Liberazione, istituisce l'Intergruppo parlamentare per la sussidiarietà¹⁴. Questo nasce in seno alla maggioranza parlamentare con l'intento di orientare, attraverso una operazione di coinvolgimento dell'opposizione, le politiche del governo sui temi del *welfare*. Fra i fondatori Angelino Alfano e Maurizio Lupi per la maggioranza e Pierluigi Bersani e Enrico Letta per l'opposizione. In pochi mesi vi aderiscono 242 parlamentari e si caratterizza per un'intensa attività con convegni, iniziative e sem-

¹⁴ Si veda l'annuncio della sua costituzione sul sito del quotidiano *Tempi*.

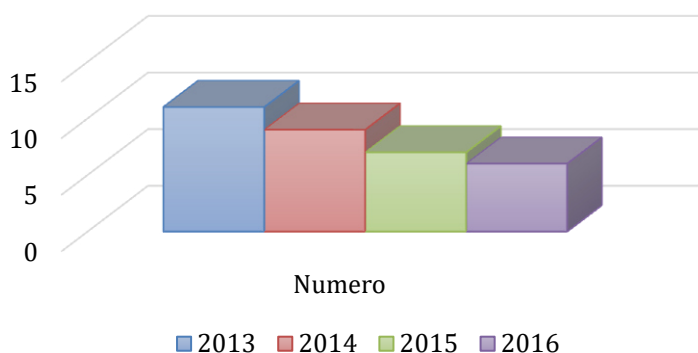
plici comunicazioni agli altri parlamentari. L'intergruppo sulla sussidiarietà è ancora oggi presente in Parlamento.

In primo luogo, occorre precisare che l'istituzione e l'attività degli intergruppi parlamentari non costituiscono oggetto di alcuna disciplina, né regolamentare, né tantomeno, legislativa. Il fenomeno ha un carattere spontaneo e informale e, per questo, non risulta possibile avere a disposizione dati ufficiali che lo descrivano. Di conseguenza, la lista di intergruppi e le informazioni ad essi riferite su cui abbiamo sviluppato quest'analisi (disponibili su richiesta) è ricostruita attraverso i siti web, i comunicati stampa e le schede dei singoli parlamentari sui siti istituzionali di Camera e Senato.

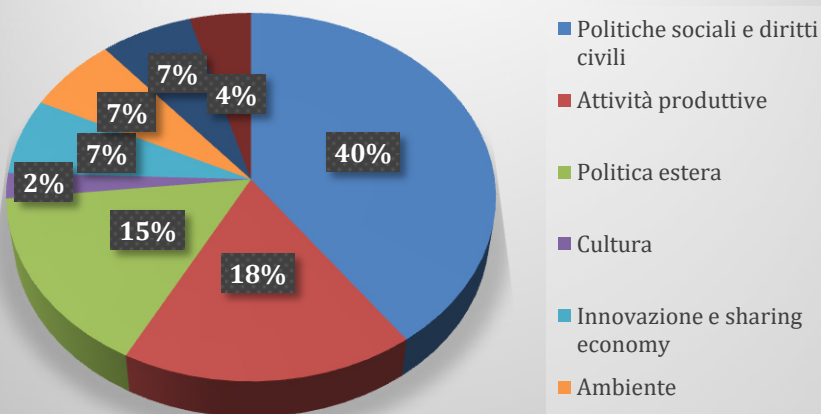
In questa legislatura, gli intergruppi che siamo riusciti a catalogare sono 47. La media di parlamentari per intergruppo, considerando i dati disponibili e pubblicati dagli intergruppi stessi, è di 68. In particolare, 6 intergruppi dichiarano più di 100 parlamentari membri: «Cannabis legale», «Non è un gioco» (contro il gioco d'azzardo), «Amici del Tiro, della Caccia e della Pesca», quelli sul Terzo Settore, quello per l'Acqua Bene Comune. Considerando che solamente due gruppi parlamentari, Partito Democratico e Movimento 5 Stelle, riescono a superare quella soglia di componenti, abbiamo un'indicazione di massima sulla rilevanza del fenomeno degli Intergruppi parlamentari e sulla loro capacità di incidere sull'attività parlamentare.

Gli intergruppi si sono costituiti nel corso della legislatura a intervalli piuttosto regolari, ma con una tendenza decrescente nel tempo. Nel 2013 se ne sono formati 11 e nel 2016, 6. Alcuni degli intergruppi che si sono costituiti immediatamente dopo il voto hanno già visto approvata la proposta di legge che ne aveva giustificato la costituzione. Fra questi, spicca l'«Intergruppo parlamentare per la cooperazione allo sviluppo». Questo è stato fondato nell'aprile 2013, con capofila Federica Mogherini (PD), futura Mr. (Ms?) Pesc, riunendo una ottantina di parlamentari. Senza pubblicizzare i nomi degli aderenti e senza alcuna iniziativa pubblica, la legge sulla «Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo» è stata approvata già ad agosto 2014.

Numero di intergruppi per anno di costituzione



Percentuale di intergruppi per tema



Gli argomenti su cui più si caratterizzano gli intergruppi sono le politiche sociali e i diritti civili. Il 40% degli intergruppi ha come oggetto le politiche per la salute, diritti civili come il diritto di cittadinanza fondato sullo *jus soli* per gli immigrati, oppure l'eutanasia e le politiche di *welfare*. A seguire, il 18% degli intergruppi segue tematiche a carattere economico, spesso a tutela di interessi particolari, quali gli esercizi balneari, i comuni di montagna o gli impianti termali, e il 15% si occupa di politica estera, ad esempio quelli per l'«Amicizia con il popolo curdo o *saharawi*» o l'«intergruppo parlamentare amici di Vladimir Putin». Decisamente staccati gli altri ambiti, e cioè ambiente, innovazione e infrastrutture e mobilità, con 3 intergruppi ciascuno, e fanalini di coda sono la religione (2 intergruppi, uno che riunisce i parlamentari evangelici e l'altro sul Giubileo) e la cultura, con solo un Intergruppo sulla musica. Si deve notare che la proliferazione di intergruppi su uno stesso argomento, o su argomenti simili, sembra almeno in parte indice di frammentazione parlamentare rispetto agli interessi di riferimento. Emblematici l'intergruppo parlamentare sulla «Sussidiarietà» e l'Intergruppo parlamentare per il «Terzo Settore»: sono entrambi intergruppi rilevanti in termini numerici, si occupano dello stesso argomento con le stesse finalità, ma rappresentano soggetti associativi diversi, Comunione e Liberazione il primo, il Forum del Terzo Settore il secondo.

Se confrontiamo i temi di cui si occupano gli intergruppi che abbiamo precedentemente catalogato con le priorità dell'agenda politica per i cittadini, così come emergono da un sondaggio Ipsos di novembre 2016¹⁵, notiamo una certa corrispondenza. Infatti, per questo sondaggio il 65% degli intervistati auspica come priorità della politica l'occupazione, il 28% le questioni fiscali, il 22% l'immigrazione e il 19% la sanità. Considerando che, quindi, il 41% del campione esprime come priorità questioni legate alle politiche sociali, quel 40% di intergruppi che si occupa proprio di questo tema sembra in linea con questi sentimenti, mentre il 18% di intergruppi che si occupa di attività produttive potrebbe parzialmente coprire l'esigenza di mantenere un punto di stimolo e vigilanza sulle questioni legate all'occupazione, così evidentemente in cima alle priorità percepite dalla cittadinanza sull'attività parlamentare e di governo.

¹⁵Per i risultati del sondaggio Ipsos per la trasmissione televisiva *Di Martedì*, si può consultare la rivista online *Termometro Politico*.

1.2. Gli Intergruppi nelle dinamiche parlamentari

Prima di considerare cosa gli intergruppi rappresentino rispetto all'evoluzione complessiva del sistema politico, è necessario qualificare il ruolo che essi rivestono nelle dinamiche parlamentari e, in particolare, rispetto ai partiti politici, per poter compiutamente asserire che essi rappresentano un passaggio ad una terza fase del parlamentarismo.

Osservando i le provenienze dei membri degli intergruppi si ha un'idea del ruolo che essi giocano nella dinamica parlamentare. Infatti, pur essendo per definizione trasversali ai gruppi parlamentari, spesso è possibile distinguere un gruppo di riferimento dal quale proviene una parte consistente di parlamentari dell'intergruppo. Inutile a dirsi, il perno di questi Intergruppi è spesso il PD, visto l'alto numero di parlamentari di cui dispone, soprattutto alla Camera. Solo il 18% circa degli intergruppi non è imperniato sulla maggioranza di governo, e solamente 2 sembrano prettamente d'opposizione: uno è sempre gli «Amici del Tiro, della Caccia e della Pesca», un altro è sui «Tirocini TFA».



La composizione degli Intergruppi sembra far emergere uno schema preciso: il PD è sempre al centro, però alcune volte in asse con le forze di sinistra o alternative (M5S e SEL), e altre talvolta mantenendo aperti collegamenti più orientati al centrodestra.

L'Intergruppo per la «Pace», quello per l'«Immigrazione e la Cittadinanza» o per «l'Acqua Bene Comune» tengono aperto un dialogo fra il PD e quelle forze di opposizione che su quei temi si collocano alla sua sinistra. Invece, ad esempio, l'intergruppo sulla «Qualità della vita e il diabete» o «Insieme per un impegno contro il cancro» tengono aperto sui temi della salute un dialogo fra il PD e i gruppi di centrodestra.

In questo senso, in un contesto tripolare e frammentato come quello attuale, alcuni Intergruppi sembrano cercare un consenso su proposte specifiche oltre la maggioranza di governo, per quanto supportate dalla maggioranza del gruppo parlamentare di riferimento. Si considerino i casi già citati dell'intergruppo sulla cittadinanza per gli immigrati di seconda generazione o a quello sulla legalizzazione della cannabis.

Questi esempi suggeriscono un altro punto, che può incidere direttamente su una delle funzioni associate da prassi ai gruppi parlamentari. Infatti, molti intergruppi sembrano svolgere un ruolo di supplenza rispetto ai partiti sul piano della linea politica e delle proposte su temi specifici¹⁶. Se cerchiamo di identificare per ogni intergruppo le dichiarazioni pubbliche dei segretari di partito a sostegno delle relative proposte, emerge come la maggior parte di questi organi si occupino di contenuti al di fuori della proposta politica principale del partito. Soltanto la proposta sullo *ius soli* ha raccolto dichiarazioni pubbliche da parte di quasi tutti i segretari di partito dall'inizio della legislatura¹⁷ e il già citato intergruppo sulla cooperazione internazionale aveva il sostegno decisivo del governo¹⁸. Questo non sembra dipendere dalla scarsa rilevanza dei contenuti toccati, che comprendono le politiche di

¹⁶ Cfr. *infra* par. 3.

¹⁷ La proposta sullo *ius soli*, in effetti, è diventata negli ultimi mesi centrale nel dibattito pubblico, vista anche la grande rilevanza che ha assunto il fenomeno dell'immigrazione negli ultimi anni. Si veda, a titolo di esempio, l'articolo pubblicato su Repubblica.it del 6 luglio 2017.

¹⁸ Vi è un comunicato stampa del governo, consultabile sul [sito istituzionale del Ministero degli Affari esteri](http://sito.istituzionale.del.Ministero.degli.Affari.esteri), in cui è inserita una dichiarazione di Enrico Letta, all'epoca Presidente del Consiglio, a testimonianza di un sostegno diretto del governo all'attività dell'Intergruppo in materia.

welfare e la politica economica, quanto da una combinazione fra il carattere molto specifico delle proposte e la genericità sui contenuti delle dichiarazioni dei segretari di partito.

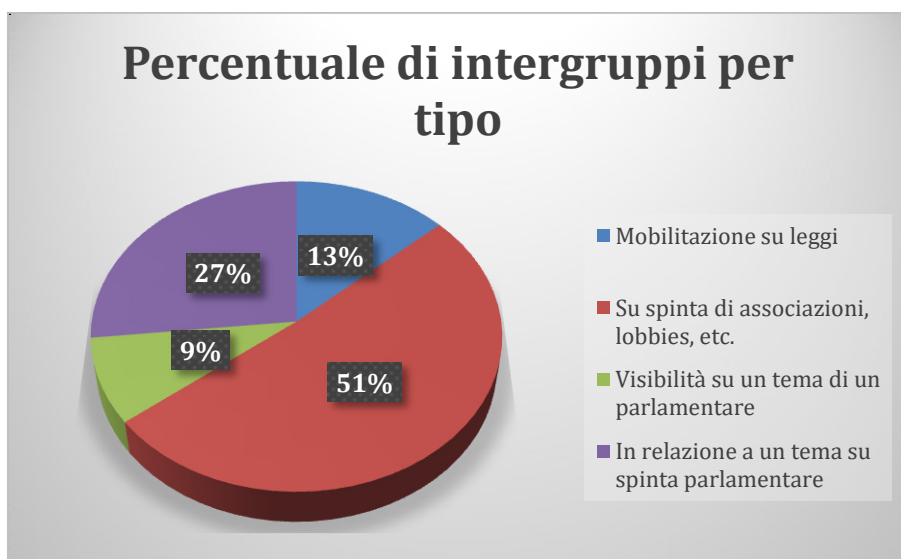
Un esempio paradigmatico di intergruppo che coniuga entrambi questi ruoli, sia quello di allargamento del consenso, che di supplenza sui contenuti, è «Cannabis legale». Notiamo infatti come il PD su questo tema, tanto sotto la segreteria di Bersani che di Renzi, sia sempre stato diviso e non abbia una posizione ufficiale, tanto da lasciare libertà di coscienza sulle scelte in materia ai membri del proprio gruppo parlamentare. A fronte di questo vuoto di decisione interno al partito e del potenziale sostegno alla proposta in altri gruppi parlamentari al di fuori della maggioranza di governo, la costituzione dell'intergruppo sembra funzionale a creare consenso su un ddl in materia, direttamente al di fuori del gruppo parlamentare del PD.

1.3. La traiettoria del fenomeno

Una volta accertata la rilevanza del fenomeno e la sua effettiva portata in Parlamento, sembra necessario qualificare il tipo di rappresentanza che gli intergruppi svolgono come soggetto parlamentare, per poter capire in che direzione esso stia conducendo il parlamentarismo nell'attuale esperienza italiana.

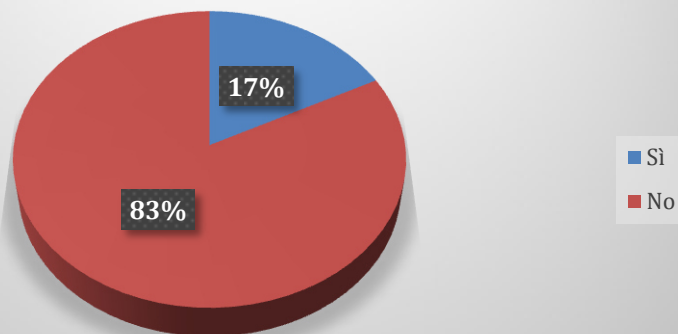
Da una parte, alcuni gruppi sembrano rappresentare interessi fluidi, poco strutturati in organizzazioni consolidate, nonché legati a singole proposte di legge. Il loro è un numero esiguo, ma spesso sono i più attivi. Fra questi, troviamo Cannabis legale, l'intergruppo sulla cittadinanza per gli immigrati di seconda generazione, quello per il testamento biologico e quello per l'Acqua bene comune. Dall'altra, c'è un numero più vasto di gruppi che sembrano rappresentare interessi consolidati, di cui si fanno portavoce associazioni di natura pubblica o privata, spesso vere e proprie *lobbies*, che esistono da molti anni e che rappresentano interessi piuttosto stabili nel tempo. Ad esempio, l'Intergruppo «I costi del non fare» sulle *utilities* pubbliche è collegato al corrispondente Osservatorio, l'Intergruppo Nuova Mobilità Ciclistica alla FIAB (Federazione Italiana Amici della Bicicletta), l'Intergruppo Amici del Bio alla Città del Bio, Globe Italia alla corrispondente associazione, l'Intergruppo per lo Sviluppo della Montagna alla UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) e

così via. Meno rilevanti rispetto al problema della rappresentanza, ma pur sempre presenti, sono anche intergruppi che servono per monitorare più efficacemente un fenomeno sociale e facilitare così il lavoro parlamentare e quelli che, invece, costituiscono soltanto un megafono per un singolo parlamentare in cerca di visibilità.

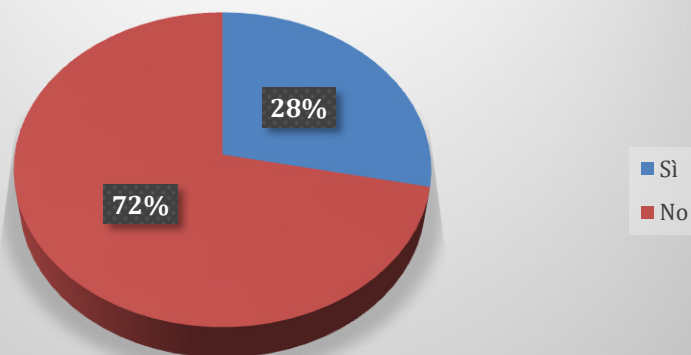


Gli Intergruppi del primo tipo, per quanto organizzati, non sembrano riuscire a raggiungere risultati concreti. Hanno fin qui avuto serie difficoltà a far avanzare le loro proposte in Parlamento. I loro disegni di legge sono nella gran parte dei casi ancora fermi in Commissione, per cui difficilmente raggiungeranno in questa legislatura gli obiettivi che si erano preposti. Questa difficoltà non sembra imputabile alla composizione degli Intergruppi, bensì allo scarso sostegno da parte dei gruppi parlamentari di riferimento. Il secondo tipo di Intergruppi, invece, sembra decisamente più efficace nel raggiungere risultati. Alcuni sono riusciti a fare approvare la proposta di legge per cui si erano costituiti, come l'Intergruppo per la cooperazione allo sviluppo, altri, la maggior parte, hanno proposto e fatto approvare in Parlamento degli emendamenti alle Leggi di Stabilità sui loro temi di riferimento.

Quanti intergruppi hanno un sito?



Quanti intergruppi hanno una lista pubblica dei componenti?



Infine si deve evidenziare che la mancanza di una disciplina specifica sugli intergruppi produce scarsa trasparenza sul loro operato. Solo il 17% degli di essi ha un sito. Non sembra casuale che questi intergruppi coincidano con quelli del primo tipo. Fra di essi, quelli di «Cannabis legale», l'intergruppo parlamentare per l'Innovazione tecnologica, «Non è un gioco», sono forniti di molti contenuti, tra i quali il manifesto dell'Intergruppo, la lista degli aderenti, i comunicati stampa, le iniziative pubbliche e le proposte di legge. D'altra parte, per poter rappresentare delle istanze sociali caratterizzate da un elevato livello di «fluidità» rafforzandone il peso in Parlamento, si pone necessariamente per questi intergruppi l'esigenza di comunicare la loro attività presso i cittadini interessati e di diffondere in maniera ampia i risultati raggiunti. Differentemente, il secondo tipo di intergruppi ha direttamente come riferimento i vertici delle associazioni o *lobby* che rappresentano, per cui la trasparenza non solo non è necessaria, ma perfino scomoda nella misura in cui un rapporto diretto con l'opinione pubblica può vincolare i soggetti ad un insieme di scelte più limitato.

Inoltre, per 30 intergruppi su 34 che non hanno un sito, 22 non hanno diffuso neanche una lista pubblica degli aderenti. I restanti 8 l'hanno diffusa via comunicato stampa o attraverso il sito dell'associazione che li sostiene. La mancanza di pubblicità sui componenti rende spesso molto difficile rintracciare le iniziative specifiche legate agli intergruppi. È possibile solo, talvolta, identificare le proposte dei loro referenti pubblici. Globe Italia, intergruppo contro i cambiamenti climatici che vede Stella Bianchi (PD), ex-responsabile Ambiente della Segreteria Bersani, come presidente, non ha una lista pubblica di aderenti né è possibile rintracciarne il numero. È solo possibile desumere qualche indicazione sulla sua attività dall'azione personale di Stella Bianchi, che ha presentato un disegno di legge sulla «Istituzione di un'etichetta per il clima».

Dal quadro descrittivo che abbiamo fatto, sembra che il fenomeno intergruppi non sia estraneo alle dinamiche parlamentari di questa legislatura e che sia complessivamente poco trasparente e poco omogeneo, in larga misura da ricondurre al configurarsi di forme di rappresentanza orientate da istanze sociali *fluide* che vengono incanalate in proposte *ad hoc*, oltre che all'indebolimento dei partiti. Tutto questo, come analizzato anche nel prosieguo, sembrerebbe aprire spazi sempre maggiori alla «rappresentazione» in Parlamento di interessi sociali ed economici sempre più settoriali.

2. Gli intergruppi in un'ottica di comparazione

Un raffronto con altri sistemi politici., nonché l'analisi di realtà analoghe consente anche di mettere in luce le criticità e le potenzialità della situazione italiana, tenendo conto anche delle caratteristiche che distinguono gli intergruppi da altri organi parlamentari, come le Commissioni (art. 72 Cost.) e i Gruppi (art. 14 R. Camera), questi ultimi infatti sono caratterizzati da una formalizzazione che ne istituzionalizza le funzioni: le prime sono uno strumento del procedimento legislativo e i secondi, costituendosi di membri appartenenti allo stesso partito, sono la proiezione dell'associazionismo politico in Parlamento, ed in quanto soggetti necessari all'espletamento delle attività parlamentari, l'ordinamento italiano prevede che il finanziamento dei loro lavori sia a carico del bilancio della Camera e del Senato.

Possiamo, pertanto, tentare una tassonomia dei vari organi parlamentari sulla base dell'oggetto delle loro attività, della loro regolamentazione e della natura (pubblica o privata) del loro finanziamento. Questa classificazione potrebbe rilevarsi utile anche al fine di formulare le domande cui un'analisi sugli intergruppi parlamentari, come la nostra, dovrebbe rispondere: è necessaria una nuova forma di rappresentanza delle diverse linee politiche? Gli intergruppi parlamentari possono supplire a dei partiti in dissolvenza? Devono essere finanziati? In che modo è opportuno regolamentarli?

2.1. Il Parlamento francese

Nell'ordinamento francese, affiancati ai *Groupes*¹⁹ e alle *Commissions*²⁰, questi alter ego dei Gruppi e delle Commissioni parlamentari, si trovano gli *Offices*²¹ e le *Délégations*²². I primi sono organi bicamerali, comuni all'*Assemblée Nationale* e al *Senat*, e i secondi sono propri di ogni camera. Entrambi rappresentano uno strumento di consul-

¹⁹ Art. 19, Règlement de l'Assemblée Nationale, (gennaio 2015).

²⁰ Art. 25, Constitution, e Art. 30-49 Règlement de l'Assemblée Nationale, (gennaio 2015).

²¹ Fiche de Synthèse n. 53 (30 maggio 2017).

²² Fiche de Synthèse n. 54 (6 giugno 2017).

tazione degli esperti nella materia d'oggetto, scelti tra gli stessi parlamentari, i quali agiscono in autonomia rispetto al Governo e la cui attività è indipendente dal processo normativo. I primi hanno un ruolo di valutazione delle decisioni del Parlamento, mentre le seconde un ruolo di sorveglianza giuridica e tecnica oltreché una funzione informativa. In entrambi i casi, essi sono formati in modo da assicurare una rappresentanza proporzionata dei gruppi parlamentari di ciascuna camera. I loro lavori non ricevono alcun finanziamento specifico, né di natura pubblica né tantomeno privata.

Non troviamo, dunque, un parallelismo tra gli intergruppi parlamentari e questi due organi del Parlamento francese. A renderli diversi sono principalmente le loro attività, poiché manca completamente l'iniziativa legislativa e il collegamento diretto con la società civile.

2.2. *Il Parlamento del Regno Unito*

Gli intergruppi parlamentari sembrano, piuttosto, assomigliare molto di più agli *All-Party Parliamentary Groups (APPGs)* del Parlamento inglese. Secondo la *Guide to the Rules on the APPGs* (maggio 2017), la quale ne regola soprattutto l'affiliazione, le riunioni, le pubblicazioni e il finanziamento, gli *APPGs* sono definiti come associazioni di membri di entrambe le Camere che condividono un particolare argomento d'interesse. Essi trovano la loro ragion d'essere nell'opportunità per i parlamentari di interagire con individui e organizzazioni della società civile. Attualmente, nel *Register of APPGs* (aggiornato al 2 maggio 2017)²³ depositato presso il Parlamento compaiono più di 550 *APPGs* e comprende un *range* vastissimo di interessi. In particolare, esiste un *APPGs* per ogni religione presente in Inghilterra, per ogni settore industriale e per ogni sport, definendo in qualche misura il fenomeno nell'ambito delle *lobbies*.

Tuttavia, ne esistono molti altri attivi su temi sociali come l'assistenza sanitaria, le infrastrutture, la famiglia e l'integrazione di alcune minoranze. Numerosi *APPGs* sono stati creati per particolari paesi. Ad esempio, ne esiste uno sull'Afghanistan con lo scopo di aprire un forum di discussione costruttiva e non contrapposta sulla ricostruzione del paese. Ne esiste un altro sull'Italia con l'obiettivo, invece, di promuovere dei buoni rapporti con il Parlamento italiano. Cio-

²³ Per l'elenco completo, si veda il sito adibito a tale scopo del *Parlamento inglese*.

nonostante, essi non sono riconosciuti come un organo del Parlamento ed è fatto espressamente divieto di presentare il gruppo in modo che possa essere confuso come un comitato eletto. Pertanto, continuando ad utilizzare la terminologia fin qui scelta, si può dire che la fluidità del Parlamento è resa massima grazie a queste associazioni.

Rispetto all'*iter* legislativo, gli *APPGs* non si prefiggono nessun obiettivo specifico e, infatti, è difficile concludere qualcosa in merito alla loro efficacia. Per questo possiamo dire che non sembrano voler svolgere alcun ruolo di supplenza rispetto ai principali partiti politici. Tuttavia, le loro riunioni devono essere scrupolosamente rendicontate. Devono essere, infatti, comunicati la data, i presenti, gli argomenti discussi, l'ora di inizio e quella di fine dell'incontro. Inoltre, nel caso in cui un *APPG* ricevesse un finanziamento (in denaro o in altra forma) da una fonte al di fuori del Parlamento per un ammontare superiore alle 12,500 sterline dovrebbe intraprendere una serie di azioni a garanzia della trasparenza.

2.3. Il Parlamento europeo

Troviamo un'altra versione di intergruppi nel Parlamento europeo, nel quale questi vengono collocati nel gradino più basso della struttura organizzativa²⁴. Tuttavia, neanche essi sono riconosciuti come un organo del Parlamento. Sul sito istituzionale viene pubblicato l'elenco con i rispettivi membri e gli eventuali sostegni economici ricevuti. Tutto ciò avviene comunque in assenza di specifiche norme del Regolamento.

Di 28 intergruppi presenti nel Parlamento Europeo, 16 hanno un sito ufficiale. Si tratta del 57% contro il 23% degli intergruppi del Parlamento nazionale. Dai vari siti è facile seguire, per quelli che si sono dotati di un sito web, i lavori, tutti rendicontati in diverse voci del menu; incontri, risoluzioni, lettere, ecc. Tuttavia, come abbiamo appena detto, gli intergruppi parlamentari anche nel caso europeo non sono oggetto di una disciplina specifica e questo produce mancanza di trasparenza sul loro operato. La ricerca degli iter, delle proposte legislative o di eventi patrocinati dai vari intergruppi risulta, infatti, inevita-

²⁴ Il sito istituzionale del Parlamento europeo contiene informazioni riguardanti la sua organizzazione interna.

bilmente disorganica e frammentaria. Dai dati raccolti emerge che 14 intergruppi del Parlamento europeo su 28 (ossia 1 su 2) hanno portato a compimento numerosi progetti legislativi e risultano molto attivi per quanto riguarda il loro legame con la società civile. Il corrispondente rapporto per gli intergruppi parlamentari italiani è, ancora una volta, più debole: soltanto 16 su 46 (cioè circa 1 su 3) hanno riportato successi tra proposte, mozioni, emendamenti e leggi approvate.

Nel Parlamento europeo, quindi, 11 intergruppi su 28 sono impegnati sullo stesso fronte e tra questi 8 hanno ottenuto l'approvazione di importanti risoluzioni. La loro probabilità di successo è del 76% contro il 37% dei loro corrispettivi italiani. Tuttavia, in questi casi il giudizio dovrebbe andare al di là dei numeri e si potrebbe, ad esempio, considerare che è importante anche soltanto aver avuto un dibattito sul tema d'interesse. Se, infatti, i partiti non si espongono più nelle battaglie politiche come in passato, è necessario che intervenga qualcun altro. In tale prospettiva, ciò che delude di più del nostro Parlamento è la mancanza di intergruppi sui temi, poco discussi dai partiti, dei diritti umani, della povertà, dell'ambiente, della libertà di religione e del lavoro. Questi vuoti nel Parlamento europeo, invece, sono stati colmati, forse, a testimonianza di un processo di dissoluzione dei vecchi partiti arrivato a compimento.

Pertanto, una valutazione dell'operato degli intergruppi parlamentari richiede di considerarne sia la natura eterogenea, che la diversa funzione che possono assolvere, ossia di supplenza rispetto ai partiti, ovvero di ricerca di un consenso oltre la maggioranza.

In proposito, nel Parlamento italiano, è indubitabile il giudizio positivo sull'intergruppo «Non è un gioco», la cui attività ha introdotto numerose misure di contrasto al gioco d'azzardo – prima su tutte la campagna «Gioca Responsabile» – o, per converso, appare del tutto privo di utilità l'intergruppo «Amici del Termalismo», per il quale non si registra nessuna iniziativa. Tuttavia ci sono intergruppi che rappresentano interessi meno specifici e che si fanno carico di battaglie che produrranno i loro effetti, forse, nel lungo periodo. A rappresentare interessi più ampi ci sono 14 intergruppi nel parlamento italiano, di cui solo 5 hanno già prodotto dei risultati concreti.

3. Le organizzazioni di parlamentari nei tre passaggi del parlamentarismo

I dati sin qui riportati permettono di ascrivere il fenomeno degli odierni intergruppi parlamentari, corredato di tutte le sue matrici politiche, alla continua evoluzione che investe la struttura politica interna dei parlamenti, incessantemente e variamente, a seconda delle epoche storiche e dei diversi ordinamenti giuridici. La fase in corso, certamente non trascurabile anche se poco evidente, dà corpo ad una dinamica istituzionale che, come altre, nella sua rispondenza ad effettive trasformazioni del sistema politico, per un verso, e del fenomeno sociale, per altro verso, precede nei fatti quelle disposizioni normative che arriveranno, presto o tardi, a regolare i nuovi assetti.

Nei paragrafi che seguono, si illustreranno quindi, sia pure sommariamente, i tre momenti di passaggio e di trasformazione strutturale, che si ritengono salienti, nella relazione tra sistema partitico e struttura interna del parlamento italiano, ovvero l'esperienza del parlamento post-unitario, quella del parlamento degli anni novanta del 1900, quindi l'esperienza degli intergruppi parlamentari nella legislatura in corso.

3.1. Il primo passaggio: il parlamentarismo post-unitario e le prime organizzazioni di parlamentari

Sia pure brevemente, preme in questa sede ricordare come il parlamentarismo della fase immediatamente successiva all'unità d'Italia, segua le sorti della formazione del nuovo stato nazionale post-unitario, sostanzialmente attraversata da profonde contraddizioni e «schermaglie» tra le forze politiche e soprattutto da una «carenza di pensiero costituzionale», o forse meglio da un effettivo disaccordo della classe politica sugli «scopi costituzionali» del progetto, che rendono complesso il raggiungimento della legittimazione generale dell'azione politica²⁵.

²⁵ Così P. POMBENI, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 1985, pp. 419 ss., che pone la formazione del sistema politico italiano nella prospettiva del concorso di una serie di fattori contraddittori, tra i quali non solo le esigenze di legittimazione e di organizzazione dei pubblici poteri, ma anche la disomogeneità economica, geografica e politica, oltre che le difficoltà di tenere il passo con il contesto europeo,

Le divisioni e le contraddizioni e i continui tentativi di aggiustamento, sarebbero quindi la chiave per interpretare il processo di formazione del nuovo Stato – e più tardi anche del passaggio ad un sistema politico che si aprirà alle forze della democrazia – forse meglio della prospettiva tradizionale basata sulla dicotomia «stato monoclasse/stato pluriclasse».

È, infatti, tale peculiarità del contesto italiano di cui occorre tener conto, per cogliere quello che sarà il primo passaggio *epocale* del parlamentarismo nella prospettiva dell'organizzazione politica interna del nostro parlamento²⁶. Questo si produrrà solo quando un vero e proprio sistema di partiti si innesterà nel sistema politico italiano dopo un processo travagliato, che seguirà il corso delle trasformazioni a partire dai rivolgimenti politici che incideranno sul ruolo e sulla composizione del parlamento italiano nei decenni dell'esperienza post-unitaria²⁷.

Il passaggio del parlamento italiano ad un assetto pluripartitico di fatto avviene con un lento distacco da un sistema politico-partitico che non si presenta affatto omogeneo e monolitico – lo stato monoclasse per l'appunto – ma rappresenta lo sbocco nel quale confluiscono dinamiche politiche e orientamenti culturali costituzionali complessi²⁸.

nonché il timore delle classi dirigenti di vedere vanificati i propri progetti nell'ambito di equilibri politici molto variabili. Sull'idea per la quale «la dimensione del potere costituyente non appartiene al tempo storico dell'età liberale», cfr. anche M. FIORAVANTI, *Le dottrine dello Stato e della Costituzione*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 407 ss., «Nella cultura politica e costituzionale media del liberalismo europeo ciò che assolutamente non si poteva ammettere era proprio questo stretto dipendere della costituzione dalla libera volontà del popolo sovrano, l'illimitato potere del popolo di cambiare la costituzione ad ogni momento, in sostanza considerandola come cosa “propria” (...) È evidente quale aspirazione vi fosse dietro un'avversione di questo genere: era l'aspirazione a superare il trauma della rivoluzione, a una crescita ordinata dei possessi e delle sfere di autonomia, che abbisognava di norme chiare e stabili, che la società del tempo ricercava ormai nei codici, soprattutto nel codice civile, ben più che nelle dichiarazioni dei diritti»

²⁶ Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., pp. 68-69.

²⁷ Cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 24.

²⁸ Pombeni ricorda che «tutto l'impianto costituzionale italiano avvenne nel quadro di una sorta di *grande paura* (quella che aveva fatto scrivere a Marx le famose frasi sullo “spettro che si aggira per l'Europa”): quella della rivoluzione sociale, di cui la Francia (verso cui il Piemonte era osservatorio privilegiato) sembrava avere fornito monito tanto nel 1830 quanto nel 1848 e da cui l'Inghilterra sembrava invece immune», P. POMBENI, *Partiti e sistemi politici*, cit. p. 421.

Successivamente alla vittoria delle sinistre nel 1876, lo sviluppo di organizzazioni politiche è uno dei temi dominanti²⁹, anche se l'idea di partito all'interno dell'area liberale esclude che questo possa essere una sede di «acculturazione politica», il liberalismo non può farsi carico di una sfera troppo adiacente a quella dell'individuo, per converso, fuori dell'ambiente liberale, e contro Depretis, l'estrema sinistra si costituì in un gruppo parlamentare autonomo, anche se in ogni caso il partito ancora indica «un'area di opinione», non «un disciplinamento sociale», si tratta ancora del c.d. «partito filosofico»³⁰.

In un clima politico e culturale in cui si discute della possibilità di un parlamento nettamente diviso tra conservatori e progressisti – secondo «l'aureo modello inglese» – in realtà si affaccia l'evento che sommuove le dinamiche politiche del tempo, e che sarà all'origine della successiva caratterizzazione del sistema politico italiano anche per quello che concerne il suo riflesso in parlamento, ovvero l'allargamento del suffragio universale³¹, all'origine sia della perdita

²⁹ Tale vittoria fu probabilmente anche favorita dalle prime nuove organizzazioni politiche, pertanto in questa fase furono enfatizzati quegli orientamenti a favore di riforme istituzionali che mirassero anche alla nascita di partiti stabili, a tale riguardo fondamentale fu la *Lettera agli elettori di Terni* di Stefano Jacini, nel 1970, ed il saggio *I conservatori e l'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia* del 1979, ne derivò, infatti, sia da parte moderata, con le c.d. *Associazioni costituzionali*, che da parte della sinistra, con le c.d. *Associazioni progressiste*, la nascita di organizzazioni che non assunsero i caratteri di veri e propri partiti, ma in qualche modo vi si avvicinarono, esse infatti generalmente raccoglievano solo gli elettori, facendo una distinzione sul piano dei diritti esercitabili, tra elettori e non elettori, pur non dotandosi di una particolare capacità normativa verso gli associati, cfr. P. POMBENI, *Partiti e sistemi politici*, cit., p. 445.

³⁰ P. POMBENI, *Partiti e sistemi politici*, cit. p. 446 e Id., *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, p. 88, «il partito filosofico» consisteva nella «presenza di un raggruppamento intorno a grandi ideali (quelli classici erano considerati la 'conservazione' e il 'progresso') [che] avrebbe costretto gli eletti ad un allineamento che avrebbe fatto perdere i loro legami con gli interessi localistici del collegio, trasformando agevolmente il parlamento nel luogo in cui, attraverso il dibattito sui grandi temi del giorno, si sarebbe formata veramente la 'volontà nazionale'».

³¹ «La legge elettorale che fu approvata alla Camera all'inizio del 1882 concedeva il diritto di voto a tutti cittadini che avessero compiuto il ventunesimo anno di età e avessero superato l'esame finale del corso elementare obbligatorio, o comunque dimostrassero di saper leggere e scrivere. Il requisito del censo fu mantenuto, in alternativa a quello dell'istruzione, e contemporaneamente abbassato di circa la metà (da quaranta a venti lire annuali di imposte pagate). (...) Il corpo elettorale risultava tuttavia più che triplicato rispetto alle ultime consultazioni a suffragio ristretto e, quello che più conta, profondamente modificato nella composizione. Grazie alla nuova legge accedeva alle urne non solo la piccola borghesia urbana, ma anche una frangia non trascurabile di artigiani e operai

di terreno politico da parte della sinistra, che dell'innesto del «trasformismo». Quest'ultimo si rivelerà cruciale per la fisionomia del Parlamento, in particolare della Camera, poiché il tanto ambito e acclamato modello bipartitico britannico, verrà sostituito da un sistema fondato su di un «grande centro» che tende ad inglobare le opposizioni moderate e ad escludere gli estremismi sia di destra che di sinistra. La maggioranza si configurerà di volta in volta come il risultato di una costruzione quotidiana, *ad hoc*, alimentata da compromessi e patteggiamenti, per niente impostata su di un indirizzo di governo predeterminato e di fatto foriera di un sostanziale immobilismo³².

Solo quando «la problematica costituzionale dei partiti politici» prende corpo concretamente anche in Italia³³ e i partiti acquisiscono una posizione e un ruolo nel sistema politico, consentendo «l'ingresso nella dimensione statale della politica delle grandi masse»³⁴, si avrà la nascita dei gruppi parlamentari caratterizzati ideologicamente e, di fatto, il prodotto dell'introduzione del sistema proporzionale³⁵, quindi si

del Nord», cfr. G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia contemporanea. L'ottocento*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 303.

³² Le preoccupazioni destinate dall'allargamento del suffragio universale, e del possibile conseguente rafforzamento dell'estrema sinistra, condussero all'accordo elettorale tra Depretis e Minghetti che diede luogo al «trasformismo», questo, al di là della propaganda, si tradusse in una sostanziale caduta delle distinzioni ideologiche tra Destra e Sinistra, e soprattutto significò per la Sinistra rinunciare a degli indirizzi per essa caratterizzanti; la svolta moderata di Depretis ebbe come effetto il distacco dei gruppi democratici più progressisti che, negli anni '80 del 1800, svolsero una combattiva opposizione contro le maggioranze trasformiste, cfr. G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia contemporanea*, cit., p. 304; sul piano della rappresentanza, l'allargamento del suffragio non generò particolari cambiamenti, «il sistema fondamentalmente notabile della rappresentanza non fu scalfito più di tanto dal rinnovamento del meccanismo elettorale. Ciò dipendeva dalla debolezza del sistema politico italiano, secondo il modello generale per cui è questo a plasmare e a riempire di significati il sistema elettorale e non viceversa (come continuano a illudersi gli ingegneri politici di tutti i tempi)», cfr. P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, cit. p. 87.

³³ Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., pp. 66-72.

³⁴ Sul punto si veda F. BILANCIA, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, cit. p. 27.

³⁵ Cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit. pp. 24 ss., che ricorda come fino all'introduzione del sistema proporzionale, adottato nel 1919 dal Governo Nitti per l'elezione della Camera dei Deputati, «non vi era stata una reale divisione partitica all'interno del Parlamento, ma erano esistiti solo dei raggruppamenti precari, per lo più costituiti intorno a personalità di spicco», cfr. sul punto anche L. CARLASSARE, *Introduzione*, in G. ARANGIO RUIZ (a cura di), *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Napoli, 1985, pp. VI ss.; ed anche G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, voce, in *Enc. giur.*,

realizzerà un nuovo assetto tra la struttura politica interna all'assemblea rappresentativa e il sistema politico.

3.2. Il secondo passaggio: il sistema elettorale maggioritario e la mobilità parlamentare

La sostanziale discrepanza tra il nuovo sistema partitico innestato con il passaggio ad un sistema elettorale maggioritario, e le dinamiche interne al Parlamento, che di fatto non realizzano e non corrispondono al modello dell'ambito semplificazione del quadro politico-partitico, è ciò che emerge dalla travagliata esperienza del nostro «Parlamento degli anni Novanta»³⁶. È in questa fase, per l'appunto, che si ritiene di poter collocare il secondo passaggio evolutivo del parlamentarismo in Italia, che vede opposti l'uno all'altro, un sistema tendente alla polarizzazione delle forze politiche, e un Parlamento che, di fronte alle coalizioni – prevalentemente – elettorali, si esibisce al suo interno in una dispersione di quelle stesse forze tra gruppi vecchi e nuovi e gruppo misto, in un esercizio di mobilità che le riforme del diritto parlamentare riusciranno ad arginare solo in parte.

Negli anni del passaggio dalla prima alla seconda repubblica, si produce, come è noto, una profonda crisi nel rapporto tra istituzioni, partiti, cittadini, soprattutto nei termini di un logorio del rapporto tra istituzioni e opinione pubblica. Anche i rivolgimenti del quadro internazionale culminati negli accadimenti del 1989 accentuano, in quegli anni, la crisi di legittimazione della politica e delle istituzioni che, in larga misura, viene traslata anche sull'organo parlamentare. Proprio la centralità attribuita al Parlamento nella forma di governo – parlamentare debolmente razionalizzata – così come disegnata dai costituenti, «puntualmente» genera una crisi di legittimazione dell'istituzione parlamentare, contestuale, o forse per meglio dire, conseguente, alla crisi di identità delle maggiori forze politiche italiane³⁷.

Milano, Giuffré, 1970, p. 780, che a proposito dell'origine dei gruppi parlamentari nel senso concreto della loro formazione, sottolinea il significativo aspetto della originaria indifferenza dell'ordinamento rispetto ad essi.

³⁶ M. LUCIANI, *Il Parlamento degli anni Novanta*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. VIOLANTE, F. PIAZZA, Torino, Einaudi, 2001, pp. 419 ss.

³⁷ «Gli anni Novanta sono il decennio della legittimazione parlamentare sfidata», così M. LUCIANI, *Il Parlamento degli anni Novanta*, cit., pp. 419 ss.

Tali svolte della politica italiana, proprio in ragione delle loro implicazioni sul parlamento, coinvolgono in larga misura il diritto parlamentare, a dimostrazione della sua innegabile «politicalità», tutt'altro che volto esclusivamente ad una «mera funzionalità astratta dell'organo parlamentare», bensì, al contrario, decisivo per l'intero impianto costituzionale³⁸.

La travagliata fase degli anni '90 è quella in cui la riforma dei regolamenti parlamentari avrebbe dovuto costituire una delle leve del cambiamento, insieme, neanche a dirlo, ad una riforma della Costituzione che avrebbe dovuto, tra l'altro, ridisegnare i contorni della forma di governo³⁹, per adeguarla al nuovo assetto istituzionale perseguito con il sistema elettorale maggioritario. Anche per i regolamenti parlamentari, originariamente concepiti, e poi rimodellati in funzione del principio proporzionalistico, si presenta quindi la necessità di un adeguamento al nuovo Parlamento maggioritario.

Soprattutto il regolamento della Camera, per l'appunto riformato in quegli anni, mira a segnare un tratto di definitiva discontinuità con la fase precedente del diritto parlamentare, posto a garanzia della c.d. «stabilità consociativa», e di fatto svolge una funzione di equilibrio nel sistema, colmando le lacune originate dal fallimento della riforma costituzionale⁴⁰. Tuttavia, il sistema elettorale maggioritario corretto⁴¹

³⁸ Si veda P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., p. 583, in particolare pp. 590-591, sulla «permeabilità» della fonte regolamentare rispetto agli sviluppi delle vicende politiche e sugli «ampi spazi» aperti all'inizio dell'esperienza repubblicana, al diritto parlamentare «chiamato a recuperare la sua funzione di strumento duttile, sensibile agli svolgimenti delle vicende politiche, pronto a registrarne i mutamenti, a coglierne i risvolti istituzionali e a tradurli in regole di comportamento degli attori parlamentari».

³⁹ Cfr. V. ATRIPALDI, *Introduzione*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. XVII ss.

⁴⁰ Si ricorda che i punti salienti delle riforme dei regolamenti tra XII e XIII legislatura concernono la formulazione dello statuto dell'opposizione, la questione dei c.d. procedimenti speciali (documenti finanziari, legge comunitaria, la ratifica dei trattati, le leggi di revisione costituzionale etc.), la programmazione dei lavori, la disciplina degli emendamenti e delle varie fasi del procedimento legislativo, le prerogative dei parlamentari, le questioni legate al numero legale, le questioni delle minoranze linguistiche, cfr. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana*, cit., pp. 601-602; G. Rolla, *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 2000, che sostiene che ad opera dei regolamenti parlamentari sia stata posta in essere una «riforma parallela»; sul punto si veda anche V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi regolamentari dell'età repubblica*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Par-*

ha prodotto alcuni effetti non previsti, che sono sostanzialmente all'origine della riforma delle disposizioni regolamentari concernente il gruppo misto: il primo di tali effetti ha preso la forma della proliferazione di un numero non indifferente di nuovi gruppi politici, e il secondo, si è manifestato con l'esplosione della mobilità dei parlamentari successivamente alle elezioni.

Come è noto, il sistema elettorale imponeva una soglia di sbarramento del quattro per cento per accedere al riparto proporzionale di un quarto dei seggi, in ragione di ciò spesso si è verificato che i movimenti politici minoritari si siano apparentati in occasione delle elezioni, con il reale intento di dividersi una volta entrati in Parlamento, dando vita a numerosi gruppi distinti tra loro. Oltre a ciò, l'enorme aumento della mobilità parlamentare, ben al di là della «fisiologica diserzione di qualche unità» che ha interessato centinaia di deputati alla Camera con manifestazioni sia di carattere individuale che collettivo, ha posto il diritto parlamentare di fronte a due possibilità di scelta: da un lato quella di un'interpretazione permissiva della regola relativa al numero minimo di parlamentari per un gruppo parlamentare autonomo, dall'altro quella di riformare la disciplina del gruppo misto, allo scopo di dare visibilità e autonomia alle sue diverse anime⁴², come poi è avvenuto con la modifica dell'art. 14 del regolamento della Camera⁴³.

Tale scenario di un Parlamento in profonda crisi esigeva, in effetti, un'elevata creatività riformatrice, che potesse realizzare il reale superamento del consociativismo dell'epoca precedente e creare maggiore consonanza tra la struttura e l'organizzazione del parlamento e il nuo-

lamento, cit., p. 644, ed anche p. 658, laddove sostiene che «Nell'arco dell'età repubblicana i regolamenti e le prassi attuative hanno così funzionato da camera di compensazione tra i mutamenti della costituzione materiale che sono stati profondi, e la disciplina costituzionale della forma di governo, che è rimasta immutata».

⁴¹ Legge 4 agosto 1993, n. 276, *Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*, e legge 4 agosto 1993, n. 277, *Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*, seguite al referendum del 18 aprile 1993, che introducono un sistema elettorale maggioritario misto.

⁴² Cfr. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana*, cit., p. 606; ed anche V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti*, cit., pp. 613 ss., che pone in evidenza la relazione cruciale tra maggiore o minore ampiezza dell'«ordito» costituzionale e carattere dei regolamenti parlamentari qualificanti il regime politico.

⁴³ Art. 14, c. 5, Regolamento della Camera, come nell'ultima modifica entrata in vigore il 12 ottobre 2012, relativa alle «componenti politiche» del gruppo misto.

vo sistema politico⁴⁴. A tale riguardo non sono mancate analisi e formulazioni a favore di una riforma dei regolamenti parlamentari che potesse arginare la mobilità e la frammentazione all'interno del Parlamento⁴⁵, rivelatasi nociva anche nell'intreccio con i canali della rappresentanza politica⁴⁶, alimentata anche dal venir meno dei partiti tradizionali, sostituiti da coalizioni che vanificano progressivamente il legame di appartenenza che un tempo caratterizzava la relazione dell'eletto con il partito, senza tuttavia attenuare il fattore politico/identitario che induce alla proliferazione dei gruppi⁴⁷.

Ciò che fa riflettere sono le possibili ragioni di tale fenomeno di fronte alla tanto auspicata stabilità quale obiettivo della riforma elettorale in senso maggioritario. Infatti con il passaggio al maggioritario il parlamentare in effetti dovrebbe godere di un collegamento più stretto con l'elettorato e, di conseguenza, di una maggiore autonomia e iniziativa politica rispetto al partito, tuttavia la mobilità ha riguardato an-

⁴⁴ Cfr. A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, p. 106; inoltre, in particolare, sui diversi fattori che hanno determinato la «fuga dei poteri dal Parlamento», cfr. L. Elia, *Rappresentanza politica, partiti, Parlamento*, in *Atti XV Convegno Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Padova, 2001.

⁴⁵ Sulla mobilità parlamentare in questi anni «all'interno e verso il polo di centro-sinistra», «al centro» e «nel centro destra», cfr. M. DE CARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, pp. 353 ss., che ulteriormente afferma come «Sul piano politico-parlamentare, tuttavia, la formazione di gruppi parlamentari – momento di verifica all'interno delle Camere della omogeneità delle forze politiche che avevano formato le coalizioni elettorali – ha vanificato l'illusione del passaggio ad una democrazia dell'alternanza dopo il tocco magico della riforma elettorale», e che descrive il paradosso di un Parlamento che, «dopo la forte spinta maggioritaria (è) caratterizzato da una frammentazione, una trasversalità e da una fluidità politica tali da renderne ardua la decisionalità», in senso concorde, cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII Legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, p. 283.

⁴⁶ Cfr. V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il polarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007, pp. 145-146, questi AA. riconducono la crisi della rappresentanza politica in questa fase, all'affermazione di identità politiche «parziali», al deficit di legittimazione e alla «radicalizzazione del conflitto politico», in altri termini al prevalere dell'interesse agli equilibri tra le componenti politiche che, orientando di fatto le candidature, ha mancato di produrre quello stretto collegamento tra eletti ed elettori che ci si attendeva dal maggioritario.

⁴⁷ B. MALAIS, *La rappresentanza politica tra divieto di mandato imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino, Giappichelli, 2004, p. 121, l'A. evidenzia come con il passaggio al maggioritario e con i governi di coalizione si polarizzino gli schieramenti politici, mancando tuttavia di generare all'interno del parlamento «gruppi di coalizione», bensì costituendo tanti gruppi quanti sono le identità presenti nello schieramento.

che i parlamentari eletti con la quota proporzionale, il che farebbe pensare che il sistema elettorale sia soltanto parzialmente la causa del transfughismo, e che altre concause andrebbero ricercate nella sempre più profonda crisi di identità dei partiti e del sistema politico, tra le quali si può ascrivere anche la caduta della *conventio ad excludendum* nei confronti dei partiti della sinistra, che ha fatto venir meno la necessità di un legame forte di appartenenza⁴⁸. Tale travagliato assestamento dei gruppi parlamentari ai mutamenti istituzionali⁴⁹, introduce nel Parlamento italiano una «fluidità» probabilmente inedita in quelle proporzioni. Tuttavia, in questa fase, la mobilità si realizza in ogni caso *tra* gruppi, ovvero l'abbandono da un gruppo avviene in funzione dell'adesione ad un altro gruppo in modo stabile, almeno fino a che vi è rispondenza del gruppo ad una – anche nuova – formazione partitica. Inoltre, è una mobilità che si svolge tutta dentro i paletti della disciplina regolamentare: i passaggi da un gruppo ad un altro, la costituzione di nuovi gruppi e l'adesione al gruppo misto, anche nelle sue diverse «componenti», sono movimenti che, sia pure politicamente controversi a causa della non indifferente dose di rinnovato «trasformismo», nonché di opportunismo, di cui sono spesso connotati, sono più che legittimi sul piano formale.

⁴⁸ Cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit. p. 247, pp. 252-253, che ricorda che, originariamente «il 'transito' dei parlamentari da un gruppo all'altro non aveva generato perplessità», anzi era stato persino considerato una garanzia per consentire di conciliare la rigida disciplina del gruppo, con il libero mandato, per altri punti di vista di rilievo nel dibattito cfr. P. MARSOCCHI, *La disciplina interna dei gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica*, p. 162, ed anche P. CIARLO, *Intervento*, in E. COLARULLO (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle Assemblee elettive*, Atti del Convegno di Cagliari del 25 settembre 1999, Torino, 2001, p. 182, entrambi questi AA. auspicavano la formazione di gruppi parlamentari più omogenei e compatti, addirittura un gruppo di maggioranza e un gruppo di opposizione, come accadde per il gruppo unico «Ulivo» (DS e Margherita) nella VX legislatura; tra gli altri, si ricorda F. PIZZETTI, *Sistema dei partiti e sistemi elettorali nella lunga transizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995, pp. 37 ss., critico nei confronti degli orientamenti che avevano affidato la «grande transizione», ovvero il mutamento della forma – e della sostanza – della rappresentanza politica, al cambiamento del sistema elettorale.

⁴⁹ L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2/1996, p. 395, spiega che in questa fase la mobilità, nonché l'estinzione e la ricostituzione di gruppi fu legata alle scissioni di partiti storici, come quella del PCI con «la creazione del PDS che trascina nella nuova formazione parlamentare l'intero gruppo della vecchia sinistra indipendente creando, sotto il profilo parlamentare, un primo motivo di rottura rispetto alla situazione pre-esistente».

Ben diverso è il fenomeno che osserviamo oggi, ovvero un transfu-ghismo in larga misura informale, volto alla costituzione di raggrup-pamenti di parlamentari *ad hoc* funzionali a specifici e singoli *iter* le-gislativi, la cui natura giuridica appare ben più evanescente di quella dei gruppi, proprio perché collocata a metà strada tra gruppi di pres-sione e gruppi politici.

3.3. Il terzo passaggio: la recente proliferazione degli intergruppi nel Parlamento italiano

Si ricorda che la Costituzione menziona i gruppi parlamentari in due sole disposizioni e peraltro in modo incidentale, nell'art. 72 com-ma 3⁵⁰ e nell'art. 82, comma 2⁵¹.

Ciò che emerge quindi dal dettato costituzionale è un limitato rico-noscimento, del tutto funzionale alla composizione delle commissioni deliberanti e d'inchiesta, per cui il parlamentare – nello specifico cia-scun deputato – deve avere diritto ad iscriversi ad un gruppo, essen-zialmente affinché non gli venga preclusa la partecipazione alle com-missioni. La Costituzione pertanto non garantisce la rilevanza dei gruppi parlamentari come «entità organizzate», né esige l'iscrizione dei parlamentari ai gruppi, e in sostanza rinvia ai regolamenti per una disciplina più specificamente orientata alla definizione dei poteri e dei vincoli dei gruppi, nonché alle convenzioni costituzionali che spesso svolgono una funzione integrativa delle disposizioni costituzionali e regolamentari⁵².

Probabilmente, proprio il debole fondamento costituzionale e la ri-conduzione della disciplina dei gruppi alla sfera regolamentare – oltre che, talvolta, agli statuti dei relativi partiti quando vi è un diretto le-game con questi – sono tra le svariate cause della progressiva margi-nalizzazione dei gruppi parlamentari, almeno tra le cause più specifi-camente riguardanti la collocazione istituzionale di questi, poiché in effetti varie altre motivazioni, di natura più prettamente politica, pos-sono considerarsi all'origine delle trasformazioni del ruolo dei gruppi

⁵⁰ «(Il regolamento) Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari».

⁵¹ «(Ciascuna Camera) A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi».

⁵² Cfr. G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, voce, cit., p. 781.

e, quindi, anche dell'insorgere e del proliferare di un altro tipo di organizzazioni politiche interne ai parlamenti, come per l'appunto, gli intergruppi.

Per quello che concerne i gruppi parlamentari tradizionali, i regolamenti di Camera e Senato attualmente in vigore non dispongono esplicitamente in merito alla necessità di un collegamento diretto tra i partiti e i gruppi. In particolare, il regolamento della Camera definisce i gruppi «associazioni di parlamentari»⁵³ e stabilisce un numero minimo – tuttavia derogabile a determinate condizioni⁵⁴ – di deputati necessari alla formazione del gruppo.

Come già illustrato⁵⁵, durante la XIII legislatura è stata apportata un'importante modifica al regolamento, concernente le componenti interne al gruppo misto, ma tale modifica regolamentare non ha tenuto in alcun conto la mobilità parlamentare trasversale ai partiti, pure accentuatasi già nel decennio del passaggio dal sistema proporzionale al maggioritario⁵⁶. In tempi più recenti, con gli «intergruppi», essa ha assunto una configurazione che non appare troppo azzardato accostare a quella dei gruppi c.d. «puramente parlamentari» di origine inglese⁵⁷, con la differenza che questi ultimi si costituivano in assenza di qualsiasi precedente collegamento partitico dei loro componenti, mentre, per quanto attiene agli intergruppi, i singoli parlamentari *trasversalmente trasmigranti* sono in ogni caso forniti di un *originaria* connotazione di partito – sia pure di partito profondamente trasformato – in larga misura deprivata della effettiva portata rappresentativa nei confronti degli elettori.

Pertanto, la mancanza di disposizioni regolamentari esplicite ma, al tempo stesso, anche di un esplicito divieto, ha indotto a ritenere «im-

⁵³ Art. 14, cc. 01-1, Regolamento della Camera dei Deputati, «I gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo (...)».

⁵⁴ Art. 14, c.1-2, Regolamento Camera, «Per costituire un Gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati (...) L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi».

⁵⁵ Cfr. *supra* par. 2.2.

⁵⁶ Cfr. *supra* par. 1.3.

⁵⁷ Cfr. *supra* Introduzione.

plicitamente ammessi» gli attuali gruppi «puramente parlamentari»⁵⁸, se così non fosse, non assisteremmo al fenomeno in corso, anche se, la mancanza di disciplina, sia regolamentare che statutaria – quest’ultima fisiologicamente data, per i gruppi tradizionali, dal collegamento con il partito, e di conseguenza altrettanto fisiologicamente assente per gli intergruppi – genera non irrilevanti problemi di trasparenza⁵⁹, e, su altro versante, una carenza organizzativa che inevitabilmente incide sugli esiti dei procedimenti legislativi⁶⁰.

Quello attuale non può, quindi, definirsi un fenomeno nuovo, tuttavia di sicuro rappresenta una novità il numero sempre crescente degli intergruppi nelle ultime legislature. Tale proliferazione non è certamente ascrivibile ad un’unica ragione, ma forse, quella che incide maggiormente è una crisi della rappresentanza che ha colpito, endemicamente, sistemi politici e parlamenti⁶¹, in altre parole, il parlamentarismo nel suo complesso, determinando una svolta – o «salto» che dir si voglia – difficilmente reversibile, in quanto determinato, a differenza delle esperienze del passato anche relativamente recente – ovvero quelle degli anni ‘60 e ‘70 in Italia – da una radicata difficoltà dei partiti politici a veicolare e tradurre le istanze sociali in *iter* parlamentari.

Ciò sembra essersi verificato a causa di almeno due fattori che si rincorrono tra loro e si innestano uno nell’altro in modo da rendere più

⁵⁸ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, voce, cit., 782, che evidenziava come i regolamenti parlamentari «senza dubbio muovono dal presupposto che ciascun gruppo di regola corrisponde ad un partito politico (fatta eccezione, per definizione, per il gruppo misto) (...) ma i regolamenti non escludono affatto che possano costituirsi gruppi puramente parlamentari (...) infatti, se meno di venti deputati possono eccezionalmente costituirsi in gruppo quando rappresentano un partito, ciò significa che venti deputati possono costituirsi in gruppo in ogni caso, rappresentino o meno un partito», qui l’A. riporta il caso verificatosi in Senato nel 1968 in cui si costituì, prima della convocazione delle nuove Camere, il «Gruppo degli aderenti all’appello di Parri», formato da parlamentari eletti nelle liste comuni PCI-PSIUP; di orientamento contrario, all’epoca, A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, p. 57.

⁵⁹ Si veda l’art. 15ter, Regolamento Camera, che dispone in merito al rendiconto di esercizio annuale che ciascun gruppo deve approvare, allo scopo di garantire trasparenza e correttezza nella gestione contabile e finanziaria, per il quale i gruppi sono tenuti ad avvalersi di una società di revisione legale, selezionata dall’Ufficio di Presidenza con procedura ad evidenza pubblica.

⁶⁰ Cfr. *supra* par. 1.

⁶¹ Per il Parlamento europeo, cfr. inoltre G. MC ELROY, K. BENOIT, *Party Group Switching in the European Parliament*, in C. MERSON, O. SHVETSOVA (eds.), *Party System Change in Legislatures Worldwide. Moving Outside the Electoral Arena*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 147.

che mai complessa l'individuazione dell'origine di tali cambiamenti, ovvero la profonda mutazione della natura delle organizzazioni partitiche e la volatilità di interessi collettivi che il principio pluralistico, che è pure perdurante fondamento dei nostri sistemi costituzionali, non riesce ad imbrigliare in un quadro procedurale e istituzionale adeguato. Come si può riscontrare, per quello che concerne l'esperienza del parlamento italiano, i dati sono molto chiari⁶², a riguardo della proliferazione degli intergruppi e del loro carattere disomogeneo. Ciò che tuttavia appare accomunare questi raggruppamenti così variegati e «fantasiosi» è la pressoché totale assenza di una struttura stabile, oltre che la rappresentanza di interessi «fluidi» e «volatili».

Di sicuro incide sul fenomeno – almeno per quello che concerne l'esperienza del nostro Parlamento – il logorio dei gruppi parlamentari imputabile ad una normativa regolamentare tendente alla separatezza tra partiti e gruppi, a sua volta in qualche misura alimentata da una giurisprudenza costituzionale poco incline a riconoscere il rilievo costituzionale dei partiti⁶³. Le attuali forme della mobilità parlamentare tentano di ricostituire i percorsi della rappresentanza intorno ad interessi non più collettivi, ma settoriali, con tutti i rischi connessi a una *diminuzione* della rappresentanza politica, che, da generale, diventa sempre più particolare.

4. Conclusioni. Dalla «labilità del demos» alla «fluidità» del Parlamento: intergruppi, democrazia e rappresentanza

Il quadro sin qui delineato, sull'evoluzione delle forme di organizzazione dei parlamentari, culminata nella attuale proliferazione del fenomeno degli intergruppi, sembrerebbe costituire un'ulteriore prova dell'incessante logorio cui da tempo è sottoposto il modello costituzionale di cui all'art. 49 Cost., confacente alla forma di governo parlamentare per la quale «il sistema dei partiti entra nel sistema «presupposto» dalle norme costituzionali»⁶⁴. Pertanto, tra le interpretazioni più immediate dell'incremento degli intergruppi parlamentari, vi è

⁶² Cfr. *supra* parr. 1 e 2.

⁶³ Cfr. sul punto G. RIVOSCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2016.

⁶⁴ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.* Milano, Giuffrè, 1970.

quella che induce a definirli come un ulteriore effetto della crisi delle forme della democrazia rappresentativa veicolata dai partiti, e a considerarli come un'espressione del tentativo di allestire canali alternativi di comunicazione tra i cittadini elettori e gli organi di governo, sia pure con modalità, obiettivi ed esiti, come si è visto, molto eterogenei⁶⁵. A tale riguardo si può dire che la tematizzazione del «partito» in relazione alla sua «crisi», è frequente nelle riflessioni delle più diverse discipline, almeno tanto quanto consolidata e strutturale è ormai la più generale evanescenza sia dei c.d. «corpi intermedi», che di un modello di democrazia rappresentativa ampiamente strutturato su questi ultimi. Sono, infatti, ben noti i temi «caldi» oggetto delle più diffuse analisi sulla progressiva estinzione della funzione di intermediazione dei partiti: il passaggio al professionismo della politica, con i costi che ne derivano⁶⁶, e che mutano radicalmente le logiche e i codici della rappresentanza⁶⁷, la perdita di collegamento con l'elettorato, la riduzione della partecipazione attraverso il voto.

Ad alimentare tale processo di indebolimento dei partiti vi sarebbero anche ragioni più generali, e apparentemente meno immediate, collegate al c.d. «post-fordismo politico»⁶⁸, allo sganciamento dalle ideologie, alla scomparsa di classi sociali ben individuate, tutto ciò connesso alla crescente incapacità degli stessi partiti di creare un collegamento con i cittadini elettori⁶⁹.

Questa molteplicità di fattori genera l'ampliamento di una partecipazione dal basso che non si collega ai partiti ma si colloca nei movimenti, realizzando una deviazione dalla politica alla c.d. «sub-

⁶⁵ Non è, infatti, da escludere che il fenomeno degli intergruppi parlamentari possa in qualche caso anche rispondere a logiche di puro «opportunismo parlamentare, di cui la patologia del transfughismo non è altro che la punta dell'iceberg», così G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, Editoriale, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, parte I, p. 4.

⁶⁶ F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti politici*, in F. BIONDI, G. BRUNELLI, M. REVELLI, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 37 ss.

⁶⁷ P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*. Roma-Bari, Laterza, 2012.

⁶⁸ M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino, Einaudi, 2013.

⁶⁹ «(...) as is now well established, parties are encreasingly failing in their capacity to engage ordinary citizens, who are voting in smaller numbers than before and with less sense of partisan consistency, and are also reluctant to commit themselves to parties, whether in terms of identification or membership. In this sense, citizens are withdrawing from conventional political involvement.», così P. MAIR, *Ruling the Void*, cit., p. 16.

politica»⁷⁰, che alimenta una sostanziale e progressiva fluidificazione della volontà dell'elettorato, che impone di spostare la riflessione dal rappresentante al rappresentato, in altri termini a prendere in considerazione ancora una volta la crescente «labilità del *démos*»⁷¹. Di fatto gli obiettivi della mobilitazione sono mutevoli e l'elettorato si mostra disposto ad attivarsi di volta in volta per una specifica istanza, piuttosto che perseverare nella fedeltà ad un partito, anche se, in una visione di insieme, il circuito rappresentante-rappresentato appare concettualmente non facilmente frazionabile⁷².

Ciò detto, come per tutti i fenomeni nuovi e/o dirompenti, la cui natura appare difficilmente classificabile, non appare produttivo un atteggiamento puramente conservativo o – peggio ancora – punitivo⁷³, al contrario occorre comprenderne le ragioni, anche meno evidenti, che vi hanno dato origine, oltre che valorizzarne le potenzialità, e tentare risolverne le criticità. Si pensi soltanto al ricco dibattito sulla controversa natura giuridica dei gruppi parlamentari⁷⁴, al confronto con i quali, in tale prospettiva, gli intergruppi appaiono come entità ben più *sfuggenti*, possibile espressione della libertà di associazione – o di riunione? – del tutto privi, ancor più dei gruppi, del riconoscimento di una eventuale – ma probabilmente sostanziale – natura politica, anche quando alcuni di loro riescono a portare a compimento con successo l'iter legislativo per il quale sono attivi.

L'altra questione controversa cui preme anche solo accennare nella sede conclusiva del presente contributo, è quella che concerne l'istituto del libero mandato, che gli intergruppi sembrerebbero espandere attraverso una nuova «trasformazione esperienziale»⁷⁵, non aven-

⁷⁰ Sul tema della «sub-politica» è noto il saggio di U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2013.

⁷¹ Cfr. M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza*, cit. p. 110.

⁷² A tale affermazione inducono le riflessioni di M. Dogliani, laddove mette in chiaro che il «rapporto rappresentativo» è «bidirezionale» e che «la crisi della rappresentanza non è mai crisi del rappresentato, ma è sempre crisi del rappresentante», cfr. M. Dogliani, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, parte I, pp. 15-16.

⁷³ Si pensi soltanto alle varie ipotesi e proposte di sanzioni nei confronti della mobilità parlamentare, tutte rivolte ad eliminare il sintomo, ma non le cause del fenomeno, cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit. pp. 259 ss.

⁷⁴ Ampiamente riportato da A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit. pp. 30 ss.

⁷⁵ Cfr. G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, Convegno Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Alessandria,

do essi fuori dal Parlamento un partito di riferimento, ma solo un *raggruppamento di interessi*. Il parlamentare che trasmigra dal suo gruppo di origine all'intergruppo di suo interesse, lo fa seguendo una logica se non occasionale, almeno settoriale e, considerata la totale informalità della procedura, nulla gli impedisce di rientrare in qualsiasi momento nel gruppo di origine, al quale, in molti casi, rimane formalmente iscritto.

Pertanto nell'attuale configurazione ci si chiede se, in riferimento agli intergruppi, l'istituto del divieto di mandato imperativo sia esaltato o, al contrario, mortificato: per il parlamentare che agisce nell'intergruppo per una finalità specifica cosa prevale? la «libertà» rispetto ai dettami e/o agli orientamenti di un partito dal quale è di fatto sganciato? oppure la dipendenza dalla rappresentanza di un'istanza molto (troppo) specifica? La risposta potrebbe essere fornita da una disciplina regolamentare che pure appare necessaria, come sempre urgente e mai compiuta rimane la questione della disciplina dei gruppi di pressione⁷⁶.

In conclusione, nell'intento di inquadrare l'azione degli intergruppi nell'ambito della parabola del parlamentarismo, e considerata la portata anche *partecipativa/collaborativa* del fenomeno – in virtù della connessione tra tali formazioni anomale di parlamentari e determinati raggruppamenti di interessi nella società civile – è certamente rinvenibile un certo grado di consonanza con la teoria per la quale la «partecipazione del popolo» è imprescindibile per un'idea di democrazia che non si fondi sul mero consenso⁷⁷.

Inoltre, nella prospettiva del rapporto tra parlamentarismo e democrazia, ci si potrebbe chiedere se un parlamento più o meno spontaneamente strutturato in una certa misura sugli intergruppi – quindi sulla rappresentanza di interessi e istanze per così dire settoriali – sia un

2008, p. 7, che nell'indagare le origini e l'evoluzione storica dell'istituto del divieto di mandato imperativo, lo qualifica come «dispositivo di sistema», ispirandosi, ma volutamente discostandosi, dalla categoria foucaultiana del «dispositivo di potere», per il fine di «analizzare la razionalità interna e di sistema delle relazioni di potere nelle loro configurazioni storiche reali e nelle loro trasformazioni esperienziali».

⁷⁶ Cfr. G. PASQUINO, *Partiti, gruppi sociali, lobby e singoli parlamentari nella vita di Camera e senato*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., p. 659.

⁷⁷ Cfr. F. LIJOI, *Parlamentarismo ed educazione alla democrazia. Riflessioni su Hans Kelsen*, in *La Cultura*, 2/2011, p. 227.

parlamento che favorisce maggiormente la democrazia, anche alla luce di quelle riflessioni per le quali la democrazia non si esaurisce esclusivamente nella sua natura procedurale parlamentare, ma si identifica con la garanzia di valori sovraordinati alla stessa procedura e ad ogni meccanismo di conferimento del consenso alla maggioranza⁷⁸.

L'azione di quegli intergruppi che portano con successo a compimento l'iter legislativo, forse potrebbe consentire un livello più elevato di *democraticità* di quel parlamento, se mai questa fosse misurabile in rapporto alla capacità rappresentativa degli eletti, da intendersi quest'ultima anche in un senso evocativo di visioni e progetti in via di costruzione⁷⁹.

⁷⁸ «La democrazia è un *metodo* politico, uno strumento costituzionale per giungere a decisioni politiche – legislative ed amministrative – che non può divenire fine in sé a prescindere da ciò che quelle decisioni produrranno in condizioni storiche date. E' da qui che deve partire ogni tentativo di definirla», così J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia* (1942), Milano, 1964, p. 231.

⁷⁹ «Rappresentare politicamente la società non vuol dunque dire rispecchiare la società come un qualcosa che c'è già. Vuol dire, invece, fare esistere una società che non c'è ancora», così M. Dogliani, *Rappresentanza, Governo*, cit. p. 17.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Dian **SCHEFOLD**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca
BASCHERINI, Marco **BETZU**,
Gaetano **BUCCI**, Roberto
CHERCHI, Giovanni **COINU**,
Andrea **DEFFENU**, Carlo
FERRAJOLI, Marco
GIAMPIERETTI, Antonio
IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**
PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura
RONCHETTI, Ilenia
RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,
Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,
Caterina **AMOROSI**, Alessandra
CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)