

## Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici

*Salvatore Curreri*

*Libera Università degli Studi di Enna Kore*

### Riassunto

Dopo aver evidenziato l'importanza – parlamentare ed extraparlamentare – delle regole parlamentari sulla costituzione dei gruppi politici all'interno delle due Camere, l'articolo analizza le possibili conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su di esse, proponendo come soluzione la riduzione più che proporzionale dei deputati e senatori richiesti contro un rafforzamento del requisito politico-elettorale, affinché i gruppi corrispondano ai partiti presentatisi alle elezioni.

*Parole chiave:* parlamento, elezioni, gruppi parlamentari, gruppi politici, gruppo misto

**Abstract.** *The Consequences of Reducing the Number of Parliamentarians on Political Groups*

After highlighting the importance - parliamentary and extra-parliamentary - of the standing orders involving the constitution of political groups within the two Chambers, the article analyses the possible consequences of reducing the number of parliamentarians. It proposes the "more than proportional" reduction of deputies and senators against a strengthening of the political-electoral requirement, so that the groups correspond to the parties presented at the elections.

*Keywords:* parliament, elections, parliamentary groups, political groups, mixed group

DOI: 10.32049/RTSA.2022.1.01

### 1. Introduzione: la sottovalutazione degli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere

Benché espressamente motivata dall'esigenza di «aumentare l'efficienza e la produttività delle Camere»<sup>1</sup>, inutilmente si cercherebbero nei lavori parlamentari approfondimenti o, quantomeno, spunti di riflessione sugli effetti che la riforma costituzionale (ora legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1) sulla riduzione del numero dei deputati (da 630 a 400) e dei senatori elettivi (da 315 a 200) avrebbe avuto sull'organizzazione e sul funzionamento di ciascuna camera. Anzi, dalla lettura di tali lavori emerge la netta convinzione, specie da parte delle due forze politiche originariamente promotrici della riforma (MoVimento Cinque

<sup>1</sup> Dalla *Relazione* della 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionale) del Senato sui dd.ll. cost.li nn. 214, 515 e 805-A, comunicata alla Presidenza il 30 gennaio 2019.

Stelle e Lega-Salvini Premier), che l'applicazione regolamentare di tale riduzione sarebbe stata, in ultima analisi, impegno di poco momento, di cui pertanto non valeva la pena in quel momento occuparsi. Insomma, per dirla con De Gaulle, e forse ancor prima con Napoleone, *l'intendance suivra...*<sup>2</sup>.

Di tale sottovalutazione costituisce particolare riprova la mancanza, nel progetto di riforma, di meccanismi attuativi o, quanto meno, di una disposizione transitoria sul passaggio dal vecchio al nuovo regime. Mancanza che risalta maggiormente ove si consideri con quanta preoccupazione e sollecitudine si è provveduto invece ad approvare, in parallelo alla riforma costituzionale, le disposizioni dirette ad «assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari» (così il titolo della legge 27 maggio 2019, n. 51). Né mi pare tale mancanza possa imputarsi ad una sorta di altrimenti apprezzabile deferenza istituzionale nei confronti dell'autonomia regolamentare di ciascuna camera, sia perché ovviamente la legge costituzionale potrebbe legittimamente «incidere su una fonte di rango inferiore, peraltro, in via transitoria e con l'obiettivo fondamentale di incentivare ciascuna Camera ad adeguare i rispettivi regolamenti» (Masciotta, 2020, p. 766), sia perché si sarebbe ovviamente trattato di effettuare una valutazione dell'impatto parlamentare della riforma in termini generali, dalla quale le difficoltà operative delle future camere sarebbero magari emerse in modo così evidente da indurre all'approvazione di una riduzione numericamente meno drastica. In definitiva, leggendo i lavori parlamentari emerge la netta sensazione che il legislatore costituzionale non abbia adeguatamente considerato i riflessi organizzativi e funzionali della riforma.

Tre mi sembrano le ragioni alla base di tale mancato approfondimento, qui solo accennate (per maggiori approfondimenti Curreri, 2020b, p. 4 ss.): a) la convinzione per cui la riforma dei regolamenti parlamentari non sarebbe un tema costituzionale «in senso stretto» (Onida, 2019, p. 5) per cui essa non andava discussa in quella sede nonostante il costante loro ruolo

---

<sup>2</sup> Quando ci si è permessi di fare presenti queste criticità in sede di audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, è stato replicato che si trattava di «un argomento che può essere “facilmente” (basta averne la volontà) ricalibrato sulla base di alcune modifiche da apportare ai Regolamenti di Camera e Senato, che *nulla hanno a che vedere con la riforma costituzionale in questo momento oggetto di discussione*. Starà poi ai parlamentari che verranno, che si troveranno ad avere un numero inferiore, decidere, mediante le modifiche regolamentari, come meglio articolare i lavori» (on. Macina, seduta del 26 marzo 2019, corsivo mio).

decisivo nella dinamica di una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione come quella delineata dalla nostra Costituzione (Elia, 1970, p. 657 ss.); b) la radicata (ma mai dimostrata) convinzione che la drastica riduzione del numero dei parlamentari avrebbe di per sé reso più agevole l'organizzazione dei lavori delle Camere e aumentato la loro efficienza e produttività<sup>3</sup>. Per le forze politiche promotrici in origine della riforma costituzionale tale effetto positivo era di così solare e dirimente evidenza, per la lapalissiana ragione che “in meno si lavora meglio” in termini di speditezza e razionalizzazione dell'attività parlamentare, da ritenersi sollevate dall'onere di motivare tale conclusione e confutare le relative obiezioni. In mancanza, però, di qualsiasi analisi di impatto, pare quantomeno prudente dubitare di tali “magnifiche sorti e progressive”, tanto più appena si consideri che gli argomenti a favore della riduzione del numero dei parlamentari che insistono sulla maggiore “funzionalità”, “prestigio”, “autorevolezza” ed “efficienza” di ciascuna Camera e del Parlamento in generale hanno nel loro complesso una «vaghezza intrinseca, specie nel linguaggio interpretativo costituzionale» (Di Plinio, 2019, p. 5), che li rendono elementi da dimostrare, più che argomenti dimostrativi; c) la concezione del numero dei parlamentari quale, in ultima analisi, “variabile indipendente” rispetto all'organizzazione e al funzionamento delle camere, in certa misura favorita da un dibattito dottrinale in cui le valutazioni circa la legittimità costituzionale della riforma sono state esclusivamente riferite al rapporto di rappresentanza politica tra elettori ed eletti e non alla composizione e funzionalità dei lavori parlamentari. È questa una giustificazione importante perché potrebbe portare, al limite, a non approvare alcuna riforma regolamentare. Il che, però, nasconderebbe una riforma implicita, inerziale (Tucciarelli, 2020, p. 183 ss.), dato che lasciare inalterati gli attuali quorum numerici fissi, nonostante la riduzione del numero dei membri di ciascuna camera, significherebbe ovviamente elevarli di fatto, rendendone più difficoltoso il raggiungimento.

Eppure, nonostante tali motivazioni, sembrano tutt'altro che irrilevanti le conseguenze che tale sensibile (pressoché un terzo) e drastica (nel senso di non organica) riduzione del numero dei parlamentari è destinata a produrre e che, a mio parere, vanno in direzione

<sup>3</sup> Cfr. il punto 19 del Contratto di Governo tra M5S e Lega. In tal senso v. anche la citata *Relazione* della 1<sup>a</sup> Commissione permanente comunicata alla Presidenza del Senato il 30 gennaio 2019.

esattamente contraria agli obiettivi di maggiore efficienza e produttività che si vorrebbero conseguire; obiettivi che dipendono principalmente non dal numero dei componenti di Camera e Senato ma dalla loro capacità di organizzare in modo efficiente i loro lavori. Da questo punto di vista, quindi, la modifica dei regolamenti parlamentari pare assolutamente necessaria se si vuole evitare che la riforma costituzionale comprometta, specie al Senato, l'attività parlamentare (Lupo, 2020b, p. 5).

In questa prospettiva, si stagliano in particolare gli effetti che tale riforma avrà sui requisiti circa la costituzione, permanenza e scioglimento dei gruppi politici – includendo in tale espressione sia i gruppi parlamentari che le componenti politiche del gruppo misto – per il fondamentale loro ruolo nell'organizzazione e nel funzionamento delle Camere. Si tratta di un aspetto nevralgico su cui, come vedremo, gli effetti della riforma non possono essere derubricati a mera questione di riduzione proporzionale, algebrica, degli attuali requisiti numerici per la costituzione dei gruppi politici, investendo piuttosto il loro ruolo ai fini dell'efficace ed efficiente svolgimento delle molteplici attività cui sono chiamate strutture organizzativamente complesse quali le Camere sono.

## **2. Ruolo e funzioni dei gruppi parlamentari**

I gruppi parlamentari svolgono un ruolo fondamentale nelle assemblee rappresentative, specie quando particolarmente numerose. Essi, infatti, rispondono ad un tempo ad un duplice esigenza. Da un lato, semplificare e razionalizzare l'organizzazione e l'attività parlamentare, cercando di evitare il dispendio di tempi e di risorse umane; si pensi in tal senso alla figura dell'oratore di gruppo o all'attività di supporto e di selezione che, rispettivamente, l'apparato e la direzione del gruppo svolge nei confronti delle iniziative dei propri membri. Dall'altro, fare in modo che il perseguimento di tali finalità organizzative non comprometta ed anzi esalti la politicità dell'attività parlamentare, così da consentire l'espressione delle posizioni presenti all'interno di ciascuna assemblea.

Esiste quindi una stretta correlazione tra le funzioni giuridiche attribuite ai gruppi, che li rendono i protagonisti della vita parlamentare, e la loro funzione politica, quali espressioni dei partiti presenti nel paese tramite cui i cittadini esercitano la loro sovranità (art. 1 Cost.) non solo saltuariamente al momento del voto (artt. 48 e 75 Cost.) ma, in modo permanente, concorrendo loro tramite a determinare quotidianamente la politica nazionale (art. 49 Cost.).

Come, attraverso i partiti, la complessità sociale di cui sono espressione viene tradotta in sintesi politiche, così tramite i gruppi il confronto all'interno delle camere, anziché disperdersi tra le molteplici volontà dei loro membri, viene sintetizzato e ricapitolato in poche posizioni politiche sulla base della loro comune appartenenza politica. I gruppi, quindi, hanno il compito di perseguire all'interno delle Camere quelle visioni parziali degli interessi generali che, votate dai cittadini, i partiti politici tramite loro cercano di tradurre in scelte giuridicamente vincolanti per l'intera comunità statale.

Il ruolo di sintesi politica svolto dai gruppi incide a tal punto sull'organizzazione delle camere da legittimare decisioni prese senza il concorso di tutti i parlamentari. A ben riflettere, infatti, la facoltà, riconosciuta in Costituzione alle Commissioni, cioè ad organi a composizione ristretta rispetto all'Assemblea, di potersi sostituire ad essa nell'esercizio del suo peculiare potere - quello legislativo (art. 72.3 Cost.) - e nella massima espressione della sua funzione ispettiva - quella cioè di procedere ad indagini ed esami in materie di pubblico interesse con gli stessi poteri e gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria (art. 82 Cost.) - a condizione di essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari presenti nella medesima assemblea, implica una rottura da parte del costituente dei principi del parlamentarismo classico, basati sulla rappresentanza politica del singolo parlamentare, e la sua adesione a quelli propri dei regimi parlamentari "razionalizzati", basati invece sulla rappresentanza politica dei gruppi (Curreri, 2004, p. 246). Non è un caso, dunque, che la Costituzione tratti di gruppi e commissioni parlamentari negli stessi articoli. Vi è, infatti, un profondo, storico nesso tra il ruolo dei primi e la composizione e le funzioni delle seconde. Le commissioni, infatti, sono in grado di soddisfare quell'esigenza tecnico-organizzativa - propria di tutte le assemblee numerose - di divisione del lavoro parlamentare, senza che ciò costituisca un'inaccettabile estromissione della centralità

dell'Assemblea, nella misura in cui ne riproducano «in scala» l'articolazione politica, senza alterazioni o, addirittura, capovolgimenti. Ciò è ovviamente possibile solo se nella composizione delle commissioni si prendano a parametro non i singoli eletti, ma i gruppi parlamentari, tant'è che la nascita delle commissioni (1920) e l'annesso obbligo d'appartenervi (1922) coincidono con la costituzione dei gruppi parlamentari, espressione dei partiti politici sorti dopo il varo della legge elettorale proporzionale (1919).

La corrispondenza proporzionale tra i componenti dei gruppi presenti in Aula e quelli presenti in commissione legittima, dunque, le decisioni definitive di queste ultime. Il che consente di ribadire che per la nostra Costituzione i gruppi parlamentari non rispondono soltanto ad un'esigenza meramente organizzativa, quale quella della composizione delle commissioni in cui suddividere il lavoro parlamentare, ma costituiscono anche il complementare presupposto politico che legittima la possibilità che una parte decida in nome e per conto del tutto.

Da qui i riflessi che le regole sulla costituzione dei gruppi hanno sulla composizione di quegli organi interni che ad essi fanno riferimento, quali per l'appunto le Commissioni (anche bicamerali) ma anche le Presidenze, le Giunte e la Conferenza dei Presidenti dei gruppi cui compete l'organizzazione dei lavori parlamentari proprio perché essi vi sono rappresentati nei loro massimi vertici. Ma è tutta la dialettica parlamentare che si articola e si riassume nella posizione dei gruppi politici, come dimostra innanzi tutto il contingentamento dei tempi, i quali giustappunto in base ad essi vengono principalmente ripartiti. Si pensi, come detto, all'oratore di gruppo che dichiara il proprio voto a nome di tutti i suoi componenti, fatti salvi gli interventi in dissenso purché ovviamente minoritari (v. ad esempio artt. 85, comma 7, reg. Cam. e 109 reg. Sen.); agli emendamenti contingentati e segnalati dai gruppi (art. 85-*bis* reg. Cam.); alle mozioni (art. 110 reg. Cam.) o interpellanze urgenti (artt. 138-*bis* reg. Cam. e 156-*bis* reg. Sen.) presentate dai Presidenti di gruppo in quanto tali; costoro, inoltre, possono chiedere che un progetto di legge, all'atto della sua presentazione, sia dichiarato urgente (art. 69 reg. Cam.) e chiedere informazioni alla Corte dei conti (art. 148 reg. Cam.). Infine, generalmente le mozioni di fiducia e di sfiducia (anche individuali) sono sottoscritte dai Presidenti di gruppo.

Costituire un gruppo o una componente politica del misto (nella sola Camera) significa anche accedere ai contributi che annualmente ciascuna Camera destina loro in base alla consistenza numerica (artt. 15, comma 3, reg. Cam. e 16, comma 1, reg. Sen.), peraltro quanto mai preziosi stante le scarse risorse finanziarie destinate ai partiti tramite la contribuzione volontaria fiscalmente agevolata (grazie alla detrazione del 26%) e quella indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in sede di dichiarazione dei redditi (c.d. due per mille) (articolo 1, comma 2, decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149, *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2013, n. 13).

Infine i gruppi parlamentari hanno un rilievo extraparlamentare. Un tempo era ai gruppi che era destinato il finanziamento pubblico dei partiti, dato che i Presidenti dei primi erano tenuti «a versare ai rispettivi partiti una somma non inferiore al 95 per cento del contributo riscosso» (art. 3, comma 5, legge 2 maggio 1974, n. 195); così come bastava costituire un gruppo parlamentare in una delle due Camere (o nel Parlamento europeo) perché i quotidiani o i periodici qualificati come loro organi o giornali potessero accedere al finanziamento per l'editoria (art. 2 legge 11 luglio 1998, n. 224). Oggi i gruppi politici, nella persona dei loro principali esponenti, sono consultati dal Presidente della Repubblica ai fini della nomina del nuovo Governo, ottenendo così visibilità politico-istituzionale (si pensi alle recenti consultazioni del Capo dello Stato dopo le dimissioni del governo Conte II). Inoltre i partiti e i movimenti politici costituiti in gruppi parlamentari «in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi» sono esentati dalla raccolta delle firme necessarie per presentare liste e candidati nelle elezioni politiche (art. 18-bis, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 Testo Unico legge elettorale per la Camera dei deputati)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Tale disposizione è stata derogata dapprima dall'art. 1, comma 1, lett. c) decreto legge 18 dicembre 2012, n. 223, *Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013*, convertito, con modificazioni, con legge 31 dicembre 2012, n. 232, esentando dalla raccolta delle firme i partiti e movimenti politici corrispondenti a «componenti politiche all'interno dei gruppi parlamentari costituite all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi», e poi dall'art. 2 comma 36, della legge 6 maggio 2015, n. 52, *Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati*, come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 3 novembre 2017, n. 165, esentando dalla raccolta delle sottoscrizioni anche le formazioni politiche che avevano formato un gruppo in

In forza di quanto sopra è evidente quanto sia importante per un partito o movimento costituirsi in gruppo politico anche in una sola delle due Camere e quanto, di conseguenza, siano politicamente decisivi i requisiti previsti a tal fine.

### **3. I requisiti per costituire un gruppo politico**

Dal 2017 le previsioni regolamentari delle due Camere in tema di costituzione dei gruppi parlamentari divergono sensibilmente.

Alla Camera dei deputati, in prima battuta, basta il solo requisito numerico per costituire sia un gruppo parlamentare (venti deputati, pari al 3,17% dei componenti) sia una componente politica all'interno del gruppo misto (dieci deputati). Queste ultime furono introdotte nel 1997, sull'esempio del regolamento del Congresso dei deputati spagnolo, per far fronte ai rilevanti problemi organizzativi e gestionali posti da un gruppo misto ad inizio legislatura composto da quei pochi deputati che non volevano o non potevano costituirsi in gruppo parlamentare ma – allora come ora – diventato in corso di legislatura particolarmente numeroso (addirittura nella XIII legislatura il misto era il terzo gruppo per consistenza numerica).

In difetto dei suddetti requisiti numerici, è possibile comunque costituire un gruppo parlamentare o una componente politica del misto sulla base di requisiti politico-elettorali. Per un verso, infatti, l'Ufficio di Presidenza può comunque autorizzare la costituzione di un gruppo parlamentare composto da meno di venti deputati (senza alcun minimo numerico!) purché «rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi» (art. 14, comma 2, reg. Cam. il quale fa riferimento a requisiti evidentemente tarati sulla originaria formula elettorale proporzionale, per questo rimasti inapplicati dalla XII alla XIV legislatura durante la vigenza del c.d. *Mattarellum*). Per altro verso, il solo

---

un solo ramo del Parlamento.

Presidente della Camera può autorizzare la costituzione nel gruppo misto di componenti politiche composte da meno di dieci deputati (con un minimo di tre) purché costoro (e non il Gruppo in sé) rappresentino «un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali» (requisito politico-elettorale), oppure appartengano a «minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate» (requisito politico-territoriale, art. 14, comma 5, reg. Cam.).

Di fatto, però il Presidente della Camera ha dato una interpretazione abbastanza estensiva del suddetto requisito politico-elettorale, consentendo la formazione nel gruppo misto di componenti politiche corrispondenti a partiti politici rimasti esclusi dalla ripartizione dei seggi e rappresentati da deputati (financo uno solo) che, eletti per con altri simboli, vi avevano aderito in corso di legislatura, dichiarandosi loro rappresentanti<sup>5</sup>. Il che non ha certamente scoraggiato il fenomeno, storicamente connaturato al nostro sistema parlamentare, del c.d. “transfughismo parlamentare”, cioè del passaggio dei deputati ad altro gruppo rispetto a quello corrispondente alla forza politica nelle cui liste o con il cui simbolo erano stati eletti.

Anche per limitare tale fenomeno, il Senato, come accennato, ha modificato nel 2017 la disciplina sui gruppi parlamentari. In base ad essa, infatti, per costituire un gruppo parlamentare, ad inizio o in corso di legislatura, è necessaria non solo l’adesione di almeno

---

<sup>5</sup> Si veda la costituzione alla Camera delle seguenti tre componenti politiche:

- *Sogno Italia – 10 Volte Meglio*, autorizzata il 18 aprile 2019 e costituita dai deputati Benedetti, Caiata e Vitiello tutti eletti nelle liste del MoVimento 5 Stelle e sciolta il successivo 17 dicembre a seguito della lettera pervenuta alla Presidenza della Camera da parte del Presidente e legale rappresentante del partito politico denominato *Dieci Volte Meglio* (Enrico Maria Bozza) con cui comunicava la revoca del consenso ad essere rappresentato da tale componente politica (su tali vicende v. Curreri, 2019 e 2020a);
- *Popolo Protagonista-Alternativa Popolare*, autorizzata il 6 maggio 2020 e costituita dai deputati Rospi, Nitti e Zennaro, anch’essi tutti eletti nelle liste del MoVimento 5 Stelle;
- *FacciamoEco-Federazione dei Verdi*, autorizzata il 10 marzo 2021 e costituita dai deputati Cecconi (eletto nel MoVimento 5 Stelle), Fioramonti (iscritto ad inizio legislatura al gruppo del MoVimento 5 Stelle e passato al gruppo misto il 7 gennaio 2020), Fusacchia (eletto nella lista +Europa), Lombardo (iscritto ad inizio legislatura al gruppo del MoVimento 5 Stelle e passato al gruppo misto il 10 dicembre 2020) e Muronì (iscritta ad inizio legislatura al gruppo di Liberi ed eguali e passata al gruppo misto il 3 marzo 2021).

dieci senatori (requisito numerico) ma anche che esso rappresenti «un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori» (requisito politico-elettorale, articolo 14, comma 4, reg. Sen.). Il regolamento del Senato non prevede né gruppi parlamentari in deroga a tali requisiti (con la sola eccezione dei senatori «appartenenti alle minoranze linguistiche» che, se almeno cinque, possono costituire un gruppo: articolo 14, comma 5, reg. Sen.), né componenti politiche del misto, riconosciute solo incidentalmente laddove si prevede la possibilità che i loro rappresentanti, al pari dei Presidenti dei gruppi parlamentari, possano presentare una interpellanza al mese (art. 156-*bis*, comma 1, reg. Sen.). L'assenza al Senato di qualsivoglia requisito regolamentare per costituire tali componenti politiche ha portato nella corrente legislatura ad una loro proliferazione<sup>6</sup>. Da qui la decisione della Giunta per il regolamento (seduta dell'11 maggio 2021) di consentire la costituzione nel gruppo misto di componenti politiche a patto di rappresentare «partiti o movimenti politici che abbiano presentato con il proprio contrassegno, da soli o collegati, candidati alle ultime elezioni nazionali», quindi anche se non hanno ottenuto eletti. A tal fine «i senatori che intendono costituire una componente politica all'interno del Gruppo misto devono essere autorizzati a rappresentare il partito o movimento politico detentore del contrassegno presentato alle elezioni, mediante dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante di tale formazione politica».

L'idea forte che ha ispirato sia la riforma regolamentare che quest'ultimo parere della Giunta per il regolamento è, dunque, la corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti politici presentatisi alle elezioni, così da impedirne la formazione di nuovi in corso di legislatura per iniziativa di senatori transfughi. Come alla Camera, però, tali regole non hanno retto alle sollecitazioni dettate da esigenze politiche. Esse sono state, pertanto, interpretate in modo estensivo per consentire ad una forza politica non presentatasi alle ultime elezioni politiche (Italia Viva, costituitasi in corso di legislatura per scissione dal

---

<sup>6</sup> Al gennaio 2022 risultato costituite ben otto componenti politiche: *IDEA-CAMBIAMO!-EUROPEISTI-NOI DI CENTRO* (Noi Campani) (7 senatori); *Liberi e Uguali-Ecosolidali* (6); *Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano* (3); *+Europa-Azione* (2); *MAIE* (Movimento associativo italiani all'estero) (1); *Italia dei Valori* (1); *Potere al Popolo* (1); *Partito Comunista* (1).

gruppo del Partito democratico) di poter ugualmente costituirsi in gruppo parlamentare unendosi ad altra forza politica (il Partito socialista italiano). Quest'ultima, in effetti, si era presentata congiuntamente alle ultime elezioni politiche con la lista *Italia Europa Insieme* – il cui contrassegno elettorale al suo interno, oltre al simbolo del PSI, comprendeva anche quelli dei *Verdi* e di *Area civica* – ma il suo unico eletto (e cioè il suo segretario Nencini) si era candidato nel collegio uninominale, quindi formalmente sotto nessun simbolo elettorale, incluso quello del Partito socialista. Di fatto, quindi, si è consentito ad una forza politica non presentatasi alle elezioni di poter costituire un gruppo unendosi ad un'altra rappresentata dall'unico suo eletto in virtù della carica ricoperta al suo interno e non dell'essersi candidato con il suo simbolo. Il che conferma come le prevalenti esigenze della politica possano portare ad interpretazioni estensive e derogatorie profittando di una disciplina regolamentare chiara nella *ratio*, meno nella sua traduzione normativa.

Al di là di ogni altra considerazione, non v'è dubbio che sui requisiti richiesti per costituire un gruppo parlamentare si registra oggi una delle più significative divergenze del nostro bicameralismo e, segnatamente, tra i regolamenti delle due camere, per il resto invece tendenti sempre più all'assimilazione, come dimostra dal 2017 il computo dei senatori astenuti come presenti non votanti, analogamente a quanto da sempre previsto alla Camera (artt. 48, comma 2, reg. Cam. e 107, comma 1, reg. Sen.).

#### **4. Le diverse ipotesi circa i requisiti per costituire i gruppi politici alla luce della riduzione del numero dei parlamentari: a) la modifica del requisito numerico**

Per tutto quanto finora detto, non pare esagerato prevedere che la eventuale revisione dei requisiti per la costituzione e la permanenza dei gruppi costituirà il tema più problematico e divisivo tra tutte le riforme regolamentari conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. I riflessi parlamentari ex extra-parlamentari di una simile riforma, infatti, saranno così politicamente importanti da lasciar ragionevolmente presumere che essa sarà nei prossimi mesi al centro del dibattito politico-regolamentare. Ciò tanto più ove si

consideri che il tema pare destinato inevitabilmente ad intrecciarsi con quello della lotta al transfughismo parlamentare ai fini di un maggiore consolidamento degli equilibri politici scaturiti in sede elettorale e di una maggiore stabilità del nostro sistema parlamentare. Da qui l'attenta ponderazione sia degli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sui requisiti a loro volta numerici richiesti per costituire un gruppo politico, sia del rapporto tra tali requisiti e quelli politico-elettorali o politico-territoriali.

La prima soluzione che si prospetta è quella di lasciare l'attuale disciplina inalterata, magari a causa di insuperabili dissidi politici sulla sua eventuale riforma. Ciò però solo apparentemente perché all'invarianza formale corrisponderebbe una modifica sostanziale. È evidente, infatti, che gli almeno venti deputati o dieci senatori (cinque per le minoranze linguistiche) per costituire un gruppo (o gli almeno dieci o tre deputati per costituire una componente politica del gruppo misto alla Camera), dopo la riduzione del numero di deputati e senatori, equivarrebbero in percentuale non più al 3,7% ma al 5% del loro rispettivo totale, con significativo innalzamento rispetto all'attuale soglia di sbarramento elettorale (3%). Tale innalzamento potrebbe certo avere un effetto positivo, inducendo ad aggregarsi le forze politiche affini non in grado da sole di raggiungere i requisiti numerici previsti per costituirsi in gruppo autonomo. Il che potrebbe avviare un processo in grado di svilupparsi anche fuori dal Parlamento (Santini, 2020, p. 117), come in un certo senso accadde ad inizio della XV legislatura quando i parlamentari eletti nelle liste dei *Democratici di Sinistra* e de *La Margherita*, pur potendo costituire gruppi parlamentari autonomi, costituirono l'unico gruppo de *L'Ulivo*. Un simile effetto aggregativo, peraltro, sarebbe tanto più apprezzabile se si considera che la frammentazione del nostro sistema politico è, almeno a mio parere, principalmente dipesa più dai ridotti requisiti numerici per la costituzione dei gruppi politici che dai meccanismi selettivi posti dalla legge elettorale. Non andrebbe mai dimenticato, infatti, come in un Paese in cui si è financo riusciti a “proporzionalizzare il maggioritario”, come dimostra l'elezione in collegi uninominali c.d. “blindati” di esponenti di forze politiche le cui liste proporzionali non riescono a superare le previste soglie di sbarramento (come nel caso del sen. Nencini del Partito socialista), l'effettiva barriera per accedere alla rappresentanza parlamentare è costituita non da tali

soglie ma dai requisiti regolamentari richiesti per costituire i gruppi parlamentari e (alla sola Camera) le componenti politiche del gruppo misto.

Pur a fronte di tali elementi positivi, pare però inopportuno che, a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, la percentuale richiesta per costituire un gruppo politico (5%) sia così superiore rispetto a quella (3%) oggi prevista per accedere alla ripartizione dei seggi nella quota proporzionale. Non c'è dubbio che tra legge elettorale e regolamenti parlamentari intercorra uno stretto rapporto, essendo la prima spesso il presupposto – implicito o esplicito – dei secondi, come nel caso del sopra ricordato art. 14, comma 2, reg. Cam. sui gruppi parlamentari autorizzati. Ciò però non significa che tra loro vi sia una interdipendenza così stretta da dover ritenere che i requisiti numerici richiesti per costituire un gruppo parlamentare debbano percentualmente corrispondere alla soglia di sbarramento elettorale quando inferiori ad essi. Come scritto all'inizio, infatti, i gruppi parlamentari, oltretutto ad esigenze politiche, rispondono anche a quelle organizzative, proprie di ogni assemblea elettiva particolarmente numerosa, di non essere troppo frammentata al suo interno. Esigenze organizzative che, in ragione della loro peculiarità, sono indipendenti dalla legge elettorale e, in particolare, dalle sue eventuali modifiche.

Del resto, se si prendono in considerazione le assemblee elettive (con più di 300 membri) degli altri Paesi europei, ci si accorge che tra soglie di sbarramento elettorali e requisiti numerici per costituire un gruppo parlamentare vi è un sostanziale allineamento. In Germania alla soglia di sbarramento elettorale del 5% dei voti validi a livello nazionale corrisponde la medesima percentuale del numero (variabile) di deputati per costituire al *Bundestag* un gruppo parlamentare, purché tutti appartenenti allo stesso partito o, quantomeno, a partiti dagli analoghi obiettivi politici non entrati in competizione elettorale in alcun *Land*. In Grecia la soglia di sbarramento elettorale del 3% dei voti validi a livello nazionale trova sostanziale corrispondenza a livello parlamentare, dove un gruppo deve essere costituito da almeno dieci dei trecento deputati totali, pari al 3,3%. Pari allineamento vige, come accennato, nel nostro Paese dove alla soglia di sbarramento nazionale del 3% dei voti validi alla Camera corrisponde la percentuale del 3,1% per costituire un gruppo

parlamentare (20 deputati su 630 o 10 senatori sui 315 elettivi)<sup>7</sup>. Dove non vi è tale sostanziale allineamento, è il quorum per costituire un gruppo parlamentare ad essere inferiore alla soglia di sbarramento (implicita o esplicita) prevista per accedere alle camere nazionali. Così è in Francia (15 deputati su 577, pari al 2,6%), Romania (10 deputati su 329, pari al 3% contro uno sbarramento del 5%) e Polonia (15 deputati su 460, pari al 3,2% contro uno sbarramento del 5%). Solo la Spagna prevede per costituire un gruppo parlamentare al Congresso dei deputati una percentuale (15 deputati su 350, pari al 4,2%) superiore alla soglia di sbarramento del 3% dei voti validi della circoscrizione. L'eccezione è, però, poco più che apparente perché, com'è noto, tale soglia è di fatto più elevata a causa della dimensione provinciale delle circoscrizioni elettorali e, conseguentemente, dei pochi seggi in esse attribuiti (ad eccezione di quelle di Madrid e Barcellona). Piuttosto, rispetto a tale quadro fanno effettivamente eccezione la Gran Bretagna (dove com'è noto vige una formula elettorale maggioritaria *plurality*) e la Svezia (dove vige una soglia di sbarramento del 4% dei voti validi nazionali) nei quali l'assenza di qualsivoglia requisito numerico per costituire un gruppo parlamentare si pone in controtendenza rispetto ai meccanismi selettivi elettorali previsti. Anche in questo caso, però, l'eccezione sembra apparente giacché la stabilità a monte del sistema politico impedisce che la mancata previsione di requisiti numerici si traduca nella proliferazione di gruppi politici, tant'è che attualmente nella *House of Commons* inglese i 650 deputati si suddividono in undici gruppi mentre nel *Riksdag* svedese i 349 deputati si suddividono in otto.

In forza di queste considerazioni, pare inopportuno che forze politiche che abbiano superato rigorosi meccanismi selettivi posti all'accesso alla rappresentanza politica

---

<sup>7</sup> Da notare che il numero dei deputati (venti) necessari per costituire un gruppo parlamentare è rimasto invariato (v. art. 25, comma 2, reg. Cam. del 27 aprile 1949) nonostante l'aumento del loro totale nelle prime tre legislature (prima dell'approvazione della legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2), quando esso era correlato alla popolazione da rappresentare. Di fatto, quindi, la percentuale di deputati richiesta è progressivamente diminuita: il 3,48% nella I legislatura (574 deputati); il 3,38% nella II (590); il 3,35% nella III (596) per arrivare all'attuale 3,17% (630). Analogamente al Senato il numero minimo per costituire un gruppo parlamentare è stato sempre dieci senatori (art. 16, comma 2, reg. Sen. del 18 giugno 1948), a fronte del costante aumento del loro totale, con conseguente decremento del rapporto percentuale. Se si eccettua, infatti, la prima legislatura, in cui i senatori furono 334 (di cui però 107 di diritto in virtù della III disp. trans. fin., per cui per costituire un gruppo occorreva il 2,99% del totale), nelle successive tale percentuale è progressivamente scesa all'aumento del totale dei senatori: il 4,21% nella II legislatura (237 senatori elettivi), il 4,06% nella III (246 senatori elettivi) per arrivare all'attuale 3,17% (su 315 senatori elettivi).

variamente dalla legge elettorale (soglie di sbarramento, ma anche dimensioni delle circoscrizioni elettorali o formule elettorali maggioritarie) ne debbano superare altri, ancor più rigorosi, per poter costituire un gruppo parlamentare, come avverrebbe dalla prossima legislatura qualora, a fronte della riduzione del numero di deputati e senatori, si lasciassero invariati gli attuali requisiti numerici previsti per costituire gruppi politici. Il futuro sensibile disallineamento tra l'attuale soglia elettorale di sbarramento (3%) e l'invariato numero di deputati o senatori necessari per costituire gruppi parlamentari (pari al 5% del loro totale) costringerebbe le forze politiche che avessero superato la prima senza avere i numeri richiesti per i secondi, nell'impossibilità di aggregarsi con altre forze politicamente affini, o a costituire alleanza meramente tecniche per raggiungere il quorum previsto (con conseguenti problemi gestionali all'interno di tale gruppo per i prevedibili attriti) oppure a confluire nel gruppo misto, aumentandone così notevolmente sin dall'inizio della legislatura il numero dei componenti, anche in questo caso con conseguenti problemi organizzativi al suo interno.

Per scongiurare tali esiti, pare opportuno che il numero dei deputati e senatori per costituire un gruppo parlamentare o (alla Camera) una componente del gruppo misto venga ridotto. In forza delle considerazioni sopra svolta, è assolutamente prevedibile che la determinazione quantitativa di tale riduzione sarà motivo di forte dissidio tra le forze politiche, analogamente a quanto accade in sede di determinazione dei meccanismi selettivi in sede di legge elettorale.

Certamente la soluzione più semplice, perché apparentemente asettica, sarebbe quella di ridurre gli attuali quorum numerici previsti in misura pressoché proporzionale alla riduzione del numero dei parlamentari (-36,5%). Ad esempio, ipotizzando una riduzione di tali quorum di un terzo, per costituire un gruppo parlamentare occorrerebbero 14 deputati anziché 20 alla Camera (e sette deputati anziché dieci per costituire una componente politica del gruppo misto) e sette senatori anziché dieci al Senato<sup>8</sup>. È fortemente auspicabile, infatti,

---

<sup>8</sup> È esattamente questa la soglia che, sulla base delle notizie riportate sulla stampa, sembrerebbe intenzionata a proporre la Giunta per il regolamento del Senato. Il condizionale è d'obbligo giacché al momento in cui scriviamo (26 gennaio 2022), con inedito quanto colpevole ritardo, non sono stati ancora pubblicati i resoconti sommari delle sedute del 21 dicembre 2021 e del 18 gennaio 2022.

che tale riduzione sia eguale e varata quindi in modo coordinato dalle due Camere per evitare disarmonie che potrebbero portare ad una diversa loro articolazione politica.

## **5. (segue) b) il concorrente requisito politico-elettorale**

Solo apparentemente il problema delle conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici potrebbe essere risolto adeguando proporzionalmente i requisiti numerici oggi previsti. La parzialità di tale approccio si rivela non appena si provi ad applicare tale riduzione proporzionale a quorum numerici già di per sé minimi, come nel caso delle tre deputati oggi richiesti per essere autorizzati dal Presidente della Camera per costituire una componente politica del gruppo misto basata, come detto all'inizio, su requisiti politico-elettorali. In tal caso, applicando la stessa percentuale, il numero dei deputati richiesto si dovrebbero ridurre a due? Oppure ne basterebbe uno solo, introducendo anche a livello nazionale quell'ossimoro che sono i "gruppi monocellulari", oggi previsti in alcuni Consigli regionali, quasi fosse una conseguenza inevitabile della riforma (Poggi, 2019, p. 14)?

Tale domanda induce inevitabilmente ad una riflessione più ampia circa il rapporto tra requisito numerico e requisito politico per la costituzione e la permanenza dei gruppi politici. Riflessione che deve prendere le mosse dall'attuale disallineamento tra le discipline regolamentari delle due Camere in una materia così politicamente e organizzativamente sensibile nonché dalle sollecitazioni che quella del Senato ha subito in questa legislatura a seguito delle richieste di formazioni politiche nate per scissione in corso di legislatura di potersi costituire comunque in gruppo parlamentare<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Oltre al caso citato di *Italia Viva*, le cronache hanno dato conto dell'intenzione di una decina di senatori che, dopo aver votato la sfiducia al governo Draghi, avevano abbandonato il gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle con l'intenzione di volersi costituire in gruppo autonomo, sfruttando il simbolo dell'*Italia dei Valori*. Tale forza politica si era, infatti, presentata alle ultime elezioni politiche con altri quattro partiti (*Alternativa Popolare*, *Centristi per l'Europa*, *Unione per il Trentino-Democrazia Solidale* e *L'Italia è Popolare*) all'interno del comune contrassegno elettorale di *Civica Popolare Lorenzin*, ottenendo un solo eletto (il sen. Casini) nel collegio uninominale di Bologna, senza quindi presentare un proprio contrassegno.

Come scritto all'inizio, i gruppi parlamentari rispondono contemporaneamente ad una esigenza organizzativa e politica. L'adeguamento del solo requisito numerico, proporzionale alla riduzione del numero dei parlamentari, risponde certamente alla prima esigenza ma tralascia colpevolmente la seconda in un duplice senso. Da un lato, infatti, permetterebbe la creazione di gruppi politici in corso di legislatura espressione di partiti parlamentari non presentatisi alle ultime elezioni politiche e quindi privi di legittimazione elettorale. Dall'altro, rischierebbe di penalizzare forze politiche minoritarie che, quand'anche riuscissero a non subire eccessivamente gli effetti selettivi derivanti della suddetta (drastica) riduzione, come detto prevedibilmente non riuscirebbero ad avere i numeri per costituirsi in gruppi parlamentari autonomi. La conseguenza, in certo senso paradossale, sarebbe dunque quella di porre condizioni tali da permettere in corso di legislatura la creazione da parte di un sufficiente numero di deputati o senatori di gruppi parlamentari espressione di forze politiche non votate dagli elettori e, di contro, impedire tale possibilità a forze politiche minoritarie presentatesi dinanzi agli elettori, escludendo in tal modo la loro presenza all'interno delle Camere e quindi la capacità di queste ultime di rappresentare e esprimere il pluralismo politico del Paese.

Queste considerazioni dovrebbero indurre ad un approccio al tema improntato ad un giusto equilibrio tra requisito numerico e requisito politico-elettorale, in modo da non compromettere né la funzionalità delle Camere, a causa di una eccessiva frammentazione politica che ne renderebbe farraginoso l'attività, né la loro rappresentatività, a causa di regole sulla costituzione dei gruppi troppo onerose che ne comprimerebbero eccessivamente l'articolazione politica. In definitiva, anche in questo caso, si tratta di conciliare rappresentatività e governabilità delle Camere (Dickmann, 2020, p. 27).

In quest'ottica andrebbe assolutamente scartata la proposta che, sull'esempio del modello inglese (e svedese), vorrebbe eliminare il requisito numerico a favore di uno esclusivamente politico-elettorale per la costituzione dei gruppi politici (Gusmai, 2020, p. 20). Alla luce dell'esperienza parlamentare della corrente legislatura, una simile soluzione con tutta probabilità permetterebbe financo a singoli parlamentari di costituirsi in gruppo parlamentare autonomo, dichiarandosi esponenti di forze politiche che, pur essendosi

presentate alle ultime elezioni politiche, non vi hanno ottenuto alcun seggio, compromettendo così la funzionalità dei lavori parlamentari.

Piuttosto la direzione da intraprendere è quella indicata nel 2017 dal Senato, e cioè della complementarietà tra requisito politico-elettorale e requisito numerico. Il che significa che, in materia di costituzione dei gruppi parlamentari, è il regolamento della Camera che deve adeguarsi a quello del Senato, e non viceversa. Per quanto, infatti, la normativa del Senato sia stata, come visto, interpretata in modo tale da averne tradito l'ispirazione iniziale, va tenuto fermo il principio per cui i gruppi parlamentari devono corrispondere, così come di fatto avviene in tutte le democrazie europee, ai partiti presentatisi agli elettori, ricevendo da questi un consenso, in termini di numero di rappresentanti eletti, tale da potersi costituire in gruppo, così da evitare la proliferazione di gruppi nati in corso di legislatura profittando del solo requisito numerico. È vero che, affiancando al requisito politico quello numerico, ipoteticamente partiti che sono riusciti a stento ad ottenere rappresentanza politica, potrebbero non avere un numero sufficiente di deputati o senatori per costituire un gruppo parlamentare (Lupo, 2020a, p. 333 s.). Tale rischio, però, sebbene in certa misura ineliminabile perché dovuto agli effetti selettivi della riduzione del numero dei parlamentari (specie al Senato a causa della base regionale delle circoscrizioni elettorali), potrebbe evitarsi attraverso una diminuzione del numero di deputati o senatori occorrenti per costituire un gruppo parlamentare in misura più che proporzionale rispetto al "taglio" operato e, come diremo, introducendo anche al Senato le componenti politiche del gruppo misto. La soluzione che qui si propone è dunque imperniata su una sensibile riduzione del requisito numerico contro un rafforzamento di quello politico.

Prendendo spunto dall'art. 14, comma 4, reg. Sen. (primo periodo), si potrebbe pertanto stabilire che per costituire un gruppo parlamentare occorrerebbero almeno dieci deputati o cinque senatori (Fuccaro, 2020, p. 439), con una diminuzione rispetto al loro totale dall'attuale 3,17% (20 deputati su 630 o 10 senatori elettivi su 315) al futuro 2,5% (10 deputati su 400 o 5 senatori elettivi su 200). Costoro, però, dovranno essere tutti eletti nelle ultime elezioni politiche per lo stesso partito o movimento politico, onde evitare quanto accaduto in questa legislatura al Senato in occasione della costituzione del gruppo

parlamentare *PSI-Italia Viva*, e cioè che basti l'adesione anche di un singolo senatore eletto in rappresentanza di una forza politica presentatasi alle elezioni per costituire un gruppo formato con il concorso di altri senatori invece eletti in altre forze politiche, magari concorrenti.

Poiché è prevedibile che forze politiche minoritarie ideologicamente affini siano indotte ad unirsi in coalizioni elettorali per superare le barriere (esplicite ed implicite) poste all'accesso della rappresentanza parlamentare, sarebbe altresì opportuno prevedere, sulla scorta di quanto attualmente sancito dall'art. 14, comma 4 (secondo e terzo periodo), reg. Sen. Che, fermo restando il requisito numerico previsto, «ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato congiuntamente alle ultime elezioni della Camera candidati con il medesimo contrassegno, i deputati [o senatori] eletti con tale contrassegno possono costituire un solo gruppo che rappresenti complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici» oppure più gruppi corrispondenti a tali singoli partiti o movimenti politici presentatisi in coalizione sotto il medesimo contrassegno nelle ultime elezioni politiche».

Piuttosto il pericolo cui una simile riforma potrebbe andare incontro sarebbe il cristallizzare il quadro politico alla data delle ultime elezioni politiche, impedendo la costituzione in corso di legislatura di nuovi gruppi parlamentari corrispondenti a soggetti politici privi d'identità politico-elettorale. Per evitare tale rischio, tale costituzione potrebbe essere consentita in presenza di requisiti che lascino ragionevolmente presumere che tali nuovi soggetti politici abbiano una effettiva e consistente corrispondenza nel corpo elettorale. Quanto accaduto al Senato nell'attuale legislatura dimostra come il tentativo, tramite disposizioni regolamentari, di limitare e comprimere eccessivamente dinamiche politiche per loro natura invece inarrestabili porta ad interpretazioni sostanzialmente derogatorie oppure all'abnorme incremento del numero dei componenti del gruppo misto. Per evitare tali conseguenze, sarebbe opportuno prevedere soluzioni meno drastiche, che incentivino un assetto più stabile dell'assetto politico-parlamentare, anziché imporlo. In questa prospettiva, si potrebbe, ad esempio, consentire la costituzione in corso di legislatura di nuovi gruppi parlamentari purché composti da un numero di parlamentari superiore al

minimo richiesto (ad esempio doppio: venti deputati e dieci senatori), i quali dovrebbero provenire per la maggior parte da uno stesso gruppo (così da lasciare supporre una consistente scissione al suo interno) oppure che rappresentino un partito o un movimento politico che si sia presentato alle elezioni regionali o europee. Parimenti andrebbe consentita la possibile costituzione in corso di legislatura di nuovi gruppi parlamentari per fusione tra quelli già costituitisi ad inizio legislatura. Andrebbe invece vietata la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura che rappresentino partiti o movimenti politici che non hanno ottenuto alle elezioni il numero minimo di deputati o senatori richiesto per costituirne uno ad inizio legislatura come pure andrebbe espressamente vietata la non commendevole pratica del c.d. “prestito dei parlamentari” al solo scopo di permettere il raggiungimento del requisito numerico richiesto.

Andrebbe, infine, opportunamente specificato, per evitare ogni ambiguità o incertezza al riguardo, che il venir meno del requisito numerico richiesto all'atto della costituzione di gruppo (oppure, se si vuole optare per una soluzione meno drastica, la loro riduzione in corso di legislatura a meno dei loro due terzi), determina l'immediato suo automatico scioglimento e l'iscrizione d'ufficio dei suoi componenti al gruppo misto.

## **6. La nuova disciplina del gruppo misto**

La prospettiva sopra indicata di un contemperamento tra requisito politico e requisito numerico per la costituzione dei gruppi parlamentari consente di inquadrare meglio il tema della disciplina del gruppo misto. È evidente infatti che i suoi componenti saranno destinati ad aumentare o diminuire a seconda rispettivamente dei criteri più o meno numericamente elevati e/o politicamente severi che saranno fissati per costituire i gruppi parlamentari.

La scelta per un requisito numerico percentualmente inferiore rispetto all'attuale per costituire un gruppo, unitamente ad un requisito politico più stringente, dovrebbe condurre ad un gruppo misto non particolarmente numeroso. In esso, infatti, dovrebbero confluire solo quei deputati e senatori che non vogliono aderire ad alcun gruppo oppure non sono in

numero sufficiente per costituirne uno. Ciò nonostante, riteniamo che comunque forze politiche minoritarie che siano riuscite comunque a superare le barriere selettive (ripetiamo: esplicite ed implicite) poste dal sistema elettorale hanno diritto ad avere visibilità politico-parlamentare. A tal fine, dunque, stavolta è il regolamento del Senato che si dovrebbe uniformare a quello della Camera, trasformando in norma regolamentare il predetto parere interpretativo (in realtà innovativo) approvato dalla Giunta per il regolamento lo scorso 11 maggio per introdurre espressamente la possibilità di costituire nel misto componenti politiche rappresentative di partiti o movimenti politici presentatisi alle elezioni ottenendovi eletti. Tale riforma, peraltro, si renderebbe tanto più necessaria qualora, contrariamente a quanto ipotizzato, nel gruppo misto dovessero confluire ad inizio legislatura un numero così significativo di senatori da porre seri problemi gestionali e politici all'interno di un gruppo per sua natura politicamente disomogeneo.

In questa prospettiva, alla luce delle considerazioni sopra svolte, la disciplina delle componenti politiche del gruppo misto andrebbe uniformata superando l'attuale distinzione, presente nel regolamento della Camera, tra quelle costituite in base al solo requisito numerico e quelle che, in difetto di tale requisito, costituite da un numero inferiore di membri purché rappresentino un partito o movimento politico presentatosi alle elezioni. Ciò per due motivi. In primo luogo, come detto, l'interpretazione di tale requisito politico-elettorale è stata così lasca da consentire la costituzione di componenti corrispondenti a partiti o movimenti politici che, seppur presentatisi con il proprio contrassegno elettorale alle ultime elezioni politiche, non vi avevano conseguito alcun eletto da parte – di conseguenza – di parlamentari che si era dichiarati loro rappresentanti pur essendosi candidati ed eletti per altri partiti o movimenti politici<sup>10</sup>. Il che ha portato ad un certo non commendevole mercato dei simboli elettorali grazie ai quali potersi costituire in componente politica del misto, con tutti i vantaggi procedurali, politici e finanziari evidenziati all'inizio. In secondo luogo, ed in certa misura in conseguenza di quanto appena detto, tale interpretazione estensiva dei requisiti per costituire componenti politiche nel

---

<sup>10</sup> V. *supra*, nota 5.

misto ha portato alla loro proliferazione, aumentando i problemi organizzativi interni che con la loro istituzione si intendeva risolvere.

Per questo motivo, sulla falsariga della complementarietà tra requisito numerico e requisito politico prevista per la costituzione dei gruppi parlamentari, per costituire componenti politiche in seno al gruppo misto in ciascuna delle due Camere andrebbe richiesto un numero minimo di parlamentari, pari alla metà di quelli previsti per la costituzione dei gruppi parlamentari (cinque deputati e 3 senatori, con arrotondamento in quest'ultimo caso all'unità superiore) purché sempre tutti eletti con lo stesso contrassegno di un partito o movimento politico presentatosi alle ultime elezioni politiche.

Alla luce di tali considerazioni, non riteniamo affatto condivisibile la citata proposta del sen. Calderoli<sup>11</sup> laddove prevede che le componenti politiche del gruppo misto al Senato possono essere composte da appena un solo senatore in rappresentanza peraltro di partiti o movimenti politici, anche risultanti dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbiano presentato alle elezioni politiche nazionali o per il Parlamento europeo propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di almeno un membro del Parlamento nazionale o europeo. Non solo essa non precisa che il senatore che rappresenti tali partiti o movimenti politici vi debba risultare eletto ma soprattutto, fissando un tale di fatto inconsistente requisito numerico, pone le premesse per una ampiamente prevedibile moltiplicazione di tali componenti politiche del misto.

Una considerazione specifica merita il gruppo delle minoranze linguistiche riconosciute per legge. Come ricordato, infatti, secondo l'art. 14, comma 5, reg. Sen. i senatori eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze ed in quelle ad autonomia speciale il cui statuto ne preveda la tutela (e cioè Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta) possono costituire un gruppo parlamentare (anziché, come previsto alla Camera, una componente politica del gruppo misto) composto da almeno cinque iscritti<sup>12</sup>. Tale disposizione potrebbe, infatti, essere lasciata invariata (se non, al limite, riducendo da cinque a quattro il numero dei senatori occorrenti) giacché, come è stato osservato, «la

---

11 V. *supra*, nota 8.

12 È in forza di tale eccezione che si costituisce al Senato il gruppo *Per le Autonomie* composto da rappresentanti delle minoranze linguistiche e dai senatori eletti nelle Regioni speciali

revisione costituzionale, nel ridurre del 36,5% il numero complessivo dei parlamentari elettivi, diminuisce in modo proporzionalmente meno drastico le rappresentanze dei territori ove sono eletti i rappresentanti delle minoranze linguistiche» per cui «la deroga prevista dal Regolamento del Senato potrebbe comunque essere utilizzata senza particolari difficoltà» (Gianniti e Lupo, 2020, p. 567).

Così fissate le regole per la costituzione delle componenti politiche del gruppo misto, il numero dei componenti di quest'ultimo potrebbe solo diminuire, in virtù della loro adesione ad uno dei gruppi parlamentari, ma non aumentare. I parlamentari, infatti, dimessisi o espulsi dal gruppo cui hanno aderito ad inizio legislatura, non potrebbero né aderire ad altro gruppo parlamentare, né confluire nel gruppo misto, ma acquisirebbero lo *status* di parlamentare non iscritto, oggi presente nel Parlamento europeo (art. 36 reg.), nell'Assemblea nazionale francese (art. 22 reg.) e (di fatto) nel *Bundestag* tedesco e nella Camera dei comuni inglese<sup>13</sup>. Per quanto una simile proposta meriterebbe certamente di essere meglio argomentata, nei limiti che questa sede consente si può dire che la decisione del parlamentare di abbandonare il partito di cui aveva condiviso il programma politico all'atto della candidatura e per il quale era stato votato dagli elettori, seppur non possa comportare la perdita del seggio *ex art. 67 Cost.* (anche per l'incertezza sul chi – tra lui o il partito – abbia “tradito” il mandato rappresentativo ricevuto), comporta comunque un incrinamento della relazione triangolare elettore – partito – eletto su cui si basa la rappresentanza politico-partitica. Da qui la proposta di vietare al parlamentare che, in corso di legislatura, abbia abbandonato o sia stato espulso dal gruppo parlamentare d'originaria appartenenza, di poter costituire o aderire ad altro gruppo, facendogli acquisire lo status di non iscritti e dandogli solo la facoltà di ritornare al gruppo originario, previo ovviamente consenso scritto del suo Presidente. A costoro andrebbero solo garantiti idonei tempi di intervento, sulla falsariga di quanti intervengono in dissenso dalla posizione del loro gruppo politico.

---

<sup>13</sup> Nel *Bundestag* tedesco i deputati non iscritti non sono riconosciuti formalmente ma sono conseguenza della mancata previsione del gruppo misto. Nella Camera dei comuni inglese i gruppi, come scritto, non sono riconosciuti ufficialmente per cui un singolo deputato può costituire un gruppo (per cui non iscritti sono piuttosto i deputati indipendenti).

Tale soluzione non impedirebbe dunque il transfughismo parlamentare, stante la tutela della libertà di mandato sancita dall'art. 67 Cost., quanto piuttosto cercherebbe di limitarlo o, al limite, non incentivarlo. Va ricordato, infatti, come già scritto, che il parlamentare che cambia gruppo non solo oggi non viene penalizzato ma, specie quando costituisce una nuova componente politica del misto, acquisisce vantaggi non indifferenti non solo in termini di visibilità politica e parlamentare ma anche di gestione autonoma delle risorse finanziarie e strutturali che gli vengono messe a disposizione. Per evitare ciò si potrebbe stabilire, ad esempio, che l'adesione di nuovi parlamentari non comporti l'aumento dei contributi finanziari destinati al gruppo parlamentare corrispondente.

## **7. Gli effetti della riforma costituzionale sull'organizzazione interna dei gruppi politici**

La revisione delle disposizioni regolamentari sui gruppi potrebbe costituire l'utile occasione per superare le attuali differenti discipline circa le forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna dei gruppi parlamentari, alla Camera previste dagli statuti dei singoli gruppi (art. 15, comma 2-*quater*, reg.), al Senato invece individuate dal Consiglio di Presidenza (art. 15, comma 3-*quater*, reg.). Soluzione, quest'ultima, che pare più opportuna così da evitare difformità che potrebbero compromettere l'intento di rendere massimamente accessibile e trasparente tale documentazione. In tal senso, andrebbe estesa alla Camera anche la disposizione, presente solo al Senato, che obbliga ciascun gruppo «a pubblicare *on line* nel proprio sito *internet* liberamente accessibile, ogni mandato di pagamento, assegno o bonifico bancario, con indicazione della relativa causale, secondo le modalità stabilite con delibera del Consiglio di Presidenza» (art. 16-*bis*, comma 4, reg. Sen.).

Tale spunto ci conduce a prendere infine in considerazione il tema, finora generalmente trascurato, riguardante gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sulla organizzazione interna dei gruppi politici e, di conseguenza, sulla possibile revisione dei loro statuti/regolamenti interni. Pare evidente, infatti, che gruppi composti con tutta

probabilità da un numero inferiore di membri (al netto, ovviamente, delle diverse fortune elettorali) dovranno essere diversamente organizzati per quanto riguarda non tanto i loro organi direttivi (Presidente, Vice-presidenti, tra cui di solito un vicario, Segretario, Tesoriere, Portavoce), i cui componenti com'è ovvio si restringono a poche unità, quanto piuttosto la posizione dei singoli iscritti (Gori, 2020, p. 135). Si apre qui il problema della democrazia interna ai gruppi politici, timidamente affrontato allorquando, in occasione della riforma regolamentare del novembre 1988 che generalizzò il ricorso al voto palese, fu stabilito, quasi a mo' di compensazione, che i regolamenti interni dei gruppi avrebbero dovuto stabilire «procedure e forme di partecipazione che consent[issero] ai singoli Senatori di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori o comunque all'ordine del giorno» (così l'art. 53, comma 7, reg. Sen. che non ha corrispettivo nel regolamento della Camera).

Il punto di equilibrio allora raggiunto – rafforzamento grazie al voto palese della disciplina di gruppo purché la posizione unitaria tramite essa fatta valere in Aula fosse frutto di una decisione democratica al suo interno – va mantenuto, rafforzando quei requisiti minimi di democrazia nell'organizzazione e nelle decisioni dei gruppi politici. Ciò tanto più ove si consideri il maggiore peso politico che il singolo parlamentare potrebbe far valere in un gruppo politico composto mediamente da un numero inferiore di membri. Peraltro, l'attualità e l'urgenza del tema sono state di recente con maggiore forza riproposte ad inizio di questa legislatura riguardo al contrasto degli statuti/regolamenti del gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle alla Camera e al Senato sia con il principio del divieto di mandato imperativo (laddove prevedono una sanzione pecuniaria di 100 mila euro a carico degli espulsi), sia con i regolamenti parlamentari (laddove prevedano il diritto del Capo politico del MoVimento, e quindi di un soggetto non necessariamente membro del gruppo, di poter proporre e revocare il Presidente del gruppo stesso, Curreri, 2018). Sotto questo profilo, dunque, sarebbe auspicabile l'introduzione di un controllo di tali statuti/regolamenti interni, all'atto del loro deposito, da parte del Presidente di Assemblea affinché questi, pur nel pieno rispetto della autonomia organizzativa e normativa dei gruppi, possa controllarne la conformità a Costituzione e regolamento interno, censurando quelle disposizioni che si

ponessero in contrasto con la libertà del mandato parlamentare e la natura democratica della loro attività deliberativa ed elettiva.

## **Bibliografia**

- Curreri S. (2004). Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche. In Merlini S., a cura di, *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*. Torino: Giappichelli.
- Curreri S. (2018). Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare. *Federalismi*, 13. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36454> (13/05/2018).
- Curreri S. (2019). Una componente politica nel gruppo misto della Camera non si nega a nessuno. *laCostituzione.info*, 9 maggio. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.lacostituzione.info/index.php/2019/05/09/una-componente-politica-nel-gruppo-misto-della-camera-non-si-nega-a-nessuno> (09/05/2019).
- Curreri S. (2020a). Il gruppo politico etero-costituito ed etero-sciolto (le oscure vicende di Cambiamo! 10 Volte Meglio). *laCostituzione.info*, 11 gennaio. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/01/11/il-gruppo-politico-etero-costituito-ed-etero-sciolto-le-oscu-re-vicende-di-cambiamo-10-volte-meglio> (11/01/2020).
- Curreri S. (2020b). Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere. *Federalismi*, 10. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=41980&dpath=document&dfile=15042020220633.pdf> (15/04/2020).
- Di Plinio G. (2019). Un “adeguamento” della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse. *Federalismi*, 7. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=38333&dpath=document&dfile=03042019001141.pdf> (03/04/2019).

- Dickmann R. (2020). Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere. *Federalismi*, 20. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=43703&dpath=document&dfile=23062020123907.pdf> (24/06/2020).
- Elia L. (1970). Governo (forme di). In *Enciclopedia del diritto*, XIX. Milano: Giuffrè.
- Fuccaro N. (2020). L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi e le prospettive di riforma regolamentare in materia. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 431. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/30-Fuccaro-FQC-3-20.pdf> (18/09/2020).
- Gianniti L., Lupo N. (2020). Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato. *Quaderni costituzionali*, XL, 3: 559. DOI: 10.1439/97829.
- Gori L. (2020). Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari. In E. Rossi, a cura di, *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.
- Gusmai A. (2021). Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1: 22. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/02-Gusmai-FQC-1-21.pdf> (03/01/2021).
- Lupo N. (2020). Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 327. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/23-Lupo-FQC-3-20.pdf> (14/09/2020).
- Lupo N. (2020b). Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale. *Federalismi.it*, 29. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=44297&dpath=document&dfile=21102020100252.pdf>(21/10/2020).
- Masciotta C. (2020). I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei

parlamentari. *Osservatorio sulle fonti*, 2: 761. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/fascicoli/2-2020/1550-i-regolamenti-parlamentari-alla-prova-della-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/file> (15/07/2021).

Onida V. (2019). Audizione per l'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari». In Camera dei deputati, Commissione I, affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico seduta di giovedì 21 marzo 2019*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: [http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01\\_riduzione/2019/03/21/leg.18.stencomm.data20190321.U1.com01.indag.c01\\_riduzione.0002.pdf](http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01_riduzione/2019/03/21/leg.18.stencomm.data20190321.U1.com01.indag.c01_riduzione.0002.pdf) (25/01/2022).

Poggi A.M. (2019). Audizione per l'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari». In Camera dei deputati, Commissione I, affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico seduta di giovedì 28 marzo 2019*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: [http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01\\_riduzione/2019/03/28/leg.18.stencomm.data20190328.U1.com01.indag.c01\\_riduzione.0005.pdf](http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01_riduzione/2019/03/28/leg.18.stencomm.data20190328.U1.com01.indag.c01_riduzione.0005.pdf) (25/01/2022).

Santini G. (2020). Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost. In E. Rossi, a

cura di, *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.

Tucciarelli C. (2020). Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari. *Osservatorio sulle fonti*, 1: 167. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/fascicoli/1-2020/1505-il-significato-dei-numeri-riduzione-del-numero-di-deputati-e-senatori-e-regolamenti-parlamentari> (15/07/2021).