



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2020

**La nuova disciplina dei gruppi  
al senato tra demagogia riformista,  
dubbi costituzionali  
e distorsioni applicative**

di Marco Podetta

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA NUOVA DISCIPLINA DEI GRUPPI AL SENATO  
TRA DEMAGOGIA RIFORMISTA,  
DUBBI COSTITUZIONALI  
E DISTORSIONI APPLICATIVE

*Marco Podetta*

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Brescia

ABSTRACT

Lo scritto, partendo dalla ricostruzione della vicenda che ha condotto alla recente costituzione del Gruppo “Italia Viva-P.S.I” a Palazzo Madama, analizza la nuova disciplina del Regolamento del Senato che limita la possibilità di formare Gruppi parlamentari (specialmente in corso di legislatura). Il lavoro cerca di evidenziare l’errore di impostazione del riformatore e le criticità delle previsioni introdotte, soprattutto con riguardo al rispetto del principio di rappresentanza e del libero esercizio del mandato parlamentare accolti in Costituzione. Inoltre, il lavoro evidenzia alcuni possibili problemi applicativi delle nuove regole e la loro inefficacia anche rispetto al raggiungimento degli scopi prefissati.

Starting from the recent constitution of the “Italia Viva-P.S.I.” Group at Palazzo Madama, the paper analyzes the new Rules of the Senate which limit the possibility to set up parliamentary Groups (especially during a parliamentary term). The work tries to highlight the error of approach of the reformer and the critical aspects of the introduced provisions, in particular with regard to their compliance with the constitutional principles of representation and of the independent mandate for members of Parliament. Moreover, the article underlines some possible application problems of the new rules and their ineffectiveness even with respect to the achievement of the intended purposes.

SOMMARIO: 1. LA COSTITUZIONE DEL GRUPPO “ITALIA VIVA-P.S.I.” A PALAZZO MADAMA; 2. LE NUOVE REGOLE SULLA FORMAZIONE DEI GRUPPI AL SENATO; 3. LE RAGIONI ALLA BASE DELL’INTERVENTO NORMATIVO; 4. I DISCUTIBILI PRESUPPOSTI SU CUI SI FONDA LA RIFORMA; 5. L’INCOMPATIBILITÀ DELLA CRISTALLIZZAZIONE DELLA GEOGRAFIA PARLAMENTARE AL MOMENTO ELETTORALE CON IL CARATTERE DINAMICO DEL PRINCIPIO DI RAPPRESENTANZA; 6. LA POSSIBILE LIMITAZIONE AL PIENO ESERCIZIO DEL LIBERO MANDATO DERIVANTE DAL DIVIETO DI ISTITUIRE NUOVE AGGREGAZIONI POLITICHE IN PARLAMENTO; 7. GLI ULTERIORI LIMITI DELLE MODIFICHE INTRODOTTE E LE POSSIBILI SOLUZIONI ALTERNATIVE; 8. L’IRREGOLARITÀ DELLA COSTITUZIONE DEL GRUPPO “ITALIA VIVA-P.S.I.” E I PROBLEMI APPLICATIVI DELLA NUOVA DISCIPLINA: 8.1. L’IDENTIFICAZIONE DI UN SINGOLO PARTITO O MOVIMENTO POLITICO CHE SI SIA PRESENTATO ALLE ELEZIONI: 8.2. IL LEGAME FRA SENATORE E SIMBOLO: 8.3. LA TITOLARITÀ DEL SIMBOLO: 8.4. LA DENOMINAZIONE DEL GRUPPO: 8.5. LA VARIAZIONE DEL NOME E DELLA COMPOSIZIONE DEL GRUPPO: 8.6. LA POSSIBILE CREAZIONE DI UN “MERCATO DEI SIMBOLI”; 9. L’INEFFICACIA DELLA NUOVA DISCIPLINA E IL SUO NECESSARIO RIPENSAMENTO.

## 1. La costituzione del Gruppo “Italia Viva-P.S.I.” a Palazzo Madama

Il 24 settembre 2019, in apertura della seduta n. 150 della XVIII Legislatura del Senato, la Presidente Maria Elisabetta Alberti Casellati ha comunicato all’Assemblea di Palazzo Madama di aver ricevuto nei giorni precedenti una lettera da parte del senatore Riccardo Nencini relativa alla costituzione di un nuovo Gruppo parlamentare<sup>1</sup>, denominato “Italia Viva-P.S.I.” nel quale sono confluiti da subito, oltre allo stesso Nencini che proveniva dalla componente P.S.I.<sup>2</sup> del Gruppo Misto, altri quattordici senatori che militavano tutti nel Gruppo Partito Democratico, ad eccezione della senatrice Donatella Conzatti che faceva invece parte del Gruppo Forza Italia-Berlusconi Presidente<sup>3</sup>, cui si sono presto aggiunte<sup>4</sup> la senatrice Gelsomina Silvia Vono fuoriuscita dal Gruppo MoVimento 5 Stelle e la senatrice Annamaria Parente a sua volta proveniente dal Gruppo Partito Democratico.

<sup>1</sup> Che risulta formalmente costituito dal 18 settembre 2019.

<sup>2</sup> Essendone l’unico membro (v. *infra* § 7, nota 196, e § 8.2.).

<sup>3</sup> *XVIII Legislatura, Senato della Repubblica, Resoconto stenografico*, 24 settembre 2019, p. 6.

<sup>4</sup> Rispettivamente il 25 settembre e il 7 ottobre 2019.

La creazione di questo nuovo soggetto istituzionale al Senato è legata come noto alla scissione avvenuta all'interno del Partito Democratico, promossa dal suo ex Segretario Matteo Renzi all'indomani della formazione del Governo Conte II, che ha portato alla nascita di un nuovo movimento politico denominato "Italia Viva" e alla speculare formazione di un nuovo Gruppo parlamentare<sup>5</sup>, denominato proprio e "solo" "Italia Viva", anche alla Camera dei deputati<sup>6</sup>.

Tuttavia, mentre a Montecitorio non si sono posti particolari problemi quanto alla possibilità di formalizzare la costituzione di questa nuova aggregazione parlamentare, in quanto veniva rispettato l'unico criterio prescritto a tal fine dal primo comma dell'articolo 14 del Regolamento della Camera, rispondente a logiche meramente quantitative e che individua in venti il numero minimo di deputati per formare un Gruppo, più complessa<sup>7</sup> si è presentata la possibilità di costituire un Gruppo autonomo espressione di questo nuovo soggetto politico a Palazzo Madama<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Per qualche cenno rispetto alla definizione della – per certi versi incerta – consequenzialità (anche cronologica) fra la costituzione del nuovo movimento politico denominato "Italia Viva" e l'istituzione di queste formazioni parlamentari, v. *infra* § 9.

<sup>6</sup> Costituito il 19 settembre 2019. A questo nuovo Gruppo hanno sin da subito aderito ventiquattro deputati in precedenza facenti parte del Gruppo Partito Democratico (Lucia Annibaldi, Michele Anzaldi, Maria Elena Boschi, Nicola Carè, Matteo Colaninno, Camillo D'Alessandro, Vito De Filippo, Mauro Del Barba, Marco Di Maio, Cosimo Maria Ferri, Silvia Fregolent, Maria Chiara Gadda, Roberto Giachetti, Gianfranco Librandi, Luigi Marattin, Gennaro Migliore, Mattia Mor, Sara Moretto, Luciano Nobili, Lisa Noja, Raffaella Paita, Ettore Rosato, Ivan Scalfarotto e Massimo Ungaro), oltre a Gabriele Toccafondi che militava nella componente Civica Popolare-AP-PSI-Area Civica del Gruppo Misto, a cui, pochi giorni dopo (il 24 settembre), si è aggiunto il deputato Giacomo Portas, anch'egli proveniente dal Gruppo Partito Democratico; successivamente, hanno aderito al Gruppo Italia Viva anche Catello Vitello (il 17 ottobre), proveniente dalla componente Cambiamo! – 10 Volte Meglio del Gruppo Misto, Giuseppina Occhionero (il 25 ottobre), che faceva parte del Gruppo Liberi e Uguali, e Davide Bandinelli (il 20 dicembre), in precedenza membro del Gruppo Forza Italia-Berlusconi Presidente.

<sup>7</sup> Nonostante a Palazzo Madama non si sia registrato, in modo sorprendente (ed anzi un po' sconcertante), lo svolgimento di alcun dibattito a riguardo (v. *infra* § 9, nota 235).

<sup>8</sup> Particolarmente critico rispetto a quella che viene definita una «asimmetria particolarmente vistosa [...] nelle regole che determinano la geografia politica dei due rami del Parlamento», in virtù della quale si è auspicato «che tra i primissimi atti della Camera» nella XVIII Legislatura vi fosse «quello [...] di predisporre quanto prima un mini-intervento di riforma regolamentare» sul punto, è N. LUPO, *La riforma del (solo) regola-*

I riflessi di questa complessità sono poi emersi limpidamente nella diversa denominazione assunta dai due Gruppi parlamentari nelle due Camere pur essendo essi entrambi espressione della medesima nascente formazione politica guidata da Matteo Renzi<sup>9</sup>.

## 2. Le nuove regole sulla formazione dei Gruppi al Senato

La questione come è noto ruota attorno alle nuove disposizioni in tema di costituzione dei Gruppi parlamentari, contemplate nell'ambito di una più ampia riforma del Regolamento del Senato<sup>10</sup>, approvate

---

*mento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 gennaio 2018 (contributo ora pubblicato anche con il titolo *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 1*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, p. 178 ss.), p. 2.; su questo aspetto, v. anche ID., *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, n. spec. 1/2018, p. 31, e ID., *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 50, n. 197-198/2017, p. 44 s. In proposito, A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 112, osserva che «l'efficacia» degli interventi apportati alla disciplina regolamentare del Senato qui chiamati in causa «può risultare attenuata dalla circostanza che un'analogia riforma non è stata introdotta alla Camera». In precedenza, rispetto alla possibile previsione di particolari misure volte a regolare la costituzione dei Gruppi parlamentari, N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, p. 139, aveva sostenuto la necessità di «assicurare che simili discipline siano presenti in entrambi i rami del Parlamento, giacché altrimenti si violerebbe l'eguale status che la Costituzione assicura a deputati e senatori», arrivando a sostenere che «ciò, addirittura, deporrebbe a favore dell'intervento della legge, anziché della disposizione regolamentare».

<sup>9</sup> V. *supra* nota 5.

<sup>10</sup> Critica, specie in considerazione delle vere intenzioni che sembrano avere mosso nel caso di specie il riformatore (legate alla «necessità per la Camera alta – scampata alla radicale trasformazione che le avrebbe imposto l'ultima riforma costituzionale – di dimostrare la propria efficienza e la propria disponibilità ad ammodernarsi»), rispetto alla «auto-definizione di “riforma organica” cui la novella [...] si intitola» si è mostrata essere in particolare M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, p. 4, potendosi, «In definitiva, [dire che] la riforma del regolamento del Senato appare – al di là della sua autodefinizione – non del tutto “organica”» (p. 11). Pur partendo da considerazioni affatto diverse circa la portata della riforma del Regolamento approvata dal Senato sul finire della XVII Legislatura, anche con riguardo alla valutazione della sua “organicità” (v. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamen-*

dall'Assemblea di Palazzo Madama nel dicembre del 2017<sup>11</sup> e che stanno trovando la loro prima applicazione proprio nella corrente legislatura. In quell'occasione il riformatore ha infatti deciso, fra le altre cose, di inserire nella disciplina regolamentare una serie di previsioni atte a limitare la frammentazione politica e la proliferazione di Gruppi parlamentari (oltre che, più specificamente, il transfughismo dei singoli senatori)<sup>12</sup>.

---

to del Senato, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2017, p. 637 s.), ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, p. 182, individua a sua volta nel «rischio» corso da «quel ramo del Parlamento di cui il progetto di riforma costituzionale prevedeva la radicale trasformazione» l'elemento che «ha in certa misura spronato i senatori ad affrontare con solerzia ed impegno la revisione di» quelle che l'Autore ha indicato come «alcune criticità regolamentari». In generale, sul legame tra la riforma regolamentare approvata dal Senato e l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, oltre a G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2017, v. ampiamente N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., p. 23 ss., il quale peraltro pur ammettendo che «per parlare di una vera e propria riforma organica [...] ancora ce ne vuole», sottolinea che, «Tuttavia, il passo compiuto è tutt'altro che insignificante» (p. 43). Su tutti questi aspetti, cfr. anche M. MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII Legislatura*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2018, p. 2 ss., il quale in particolare a sua volta sottolinea come «In sostanza, di "organico", sistematico, strategico, la riforma [...] abbia] ben poco» (p. 12).

<sup>11</sup> *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38. In commento alla complessiva riforma regolamentare, fra gli altri, si vedano A. CARBONI, M. MALGOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, p. 2 ss., S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 637 ss., E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, p. 2 ss., T. F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (anche in *Lo Stato*, n. 10/2018), p. 1 ss., N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, cit., p. 23 ss., e, se si vuole, M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 1 ss.

<sup>12</sup> Perseguito in particolare attraverso la previsione di misure di carattere sanzionatorio a carico dei senatori che entrino a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano inizialmente, ad eccezione delle ipotesi in cui la fuoriuscita sia dovuta ad una "espulsione" deliberata dal proprio Gruppo, oltre che dallo scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari, secondo una modifica, introdotta dall'Aula al testo proposto dalla Giunta con l'approvazione di un emendamento del

Proprio in queste misure è stato da molti<sup>13</sup> individuato il tratto caratterizzante del complessivo intervento riformatore<sup>14</sup>, in grado di

---

relatore (v. *infra* nota 18), definita «improvvida[...]» da S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)* / 2, cit., p. 182, specie se si considera la possibilità che proprio per godere di tale eccezione un senatore potrebbe puntare a «comportarsi in modo tale da determinare la sua espulsione», come osservato anche da N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., p. 29 s., nota 18; sul punto, v. anche T. F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, cit., p. 5, nota 16. Con riguardo ad altre possibili misure di carattere sanzionatorio ipotizzate dalla dottrina per limitare fenomeni di transfughismo parlamentare, v. A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2018, p. 9, nota 26, che definisce la soluzione prescelta dal riformatore «mite» rispetto alle diverse ipotizzabile (p. 9), avendo questi, in modo «del tutto opportuno, oltre che ragionevole», previsto sanzioni «adeguate», benché ritenute «probabilmente insufficienti» (p. 12 s.), secondo una lettura che forse non prende però fino in fondo in considerazione il forte impatto della stessa, come si è cercato di evidenziare in M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, cit., p. 12 s., rimarcando come in effetti essa vada considerata in linea con il carattere «draconiano» delle complessive nuove regole previste per arginare, a tutto tondo, i fenomeni di trasformismo nelle Assemblee parlamentari, come sottolineato anche da M. AINIS, *Il Senato che riscrive le regole*, in *la Repubblica*, 5 dicembre 2017, p. 35.

<sup>13</sup> Pure a livello mediatico, come osserva anche S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 641; a tal proposito, v. ad esempio D. MARTIRANO, *La stretta del Senato sui cambi di casacca (dopo i numeri record)*, in *Corriere della Sera*, 16 novembre 2017, p. 9, A. RICCIARDI, *Voltagabbana, i partiti si blindano*, in *Italia Oggi*, 18 novembre 2017, p. 5, e L. RIVARA, *La norma Grasso anti-trasformisti (ma pure Mdp non sarebbe nato)*, in *la Repubblica*, 16 novembre 2017, p. 2.

<sup>14</sup> Oltre a G. GUZZETTA, *Finalmente una riforma vera, quella del regolamento del Senato*, in *Il Dubbio*, 5 dicembre 2017, p. 1, v. in particolare N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, cit., p. 2, il quale sottolinea che «La parte più significativa della riforma, tanto sul piano politico quanto su quello sistematico, risiede appunto in una serie di innovazioni alla disciplina degli elementi richiesti per la formazione dei gruppi parlamentari»; sul punto, v. anche ID., *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, cit., p. 23, e ID., *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., p. 28. A tal proposito bisogna tuttavia osservare che, benché non si possa negare l'importanza e la centralità nel testo di riforma delle nuove previsioni introdotte in tema di costituzione dei Gruppi parlamentari, non pare corretto individuare solo in esse il tratto caratterizzante dello stesso, come si è sostenuto in M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del*

avere ripercussioni sul concreto dipanarsi non solo della forma di governo, ma anche della forma di Stato<sup>15</sup>.

Rispetto alle regole rilevanti quanto all'istituzione del Gruppo "Italia Viva-P.S.I.", viene chiamato nello specifico in causa in particolare il novellato disposto del terzo comma dell'articolo 15 del Regolamento, in base al quale «nuovi Gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti», «Salvo il caso<sup>16</sup> previsto all'articolo 14, commi 4, penultimo periodo, e 5».

A tal proposito va innanzitutto segnalato che la previsione di eccezioni (individuabili, appunto, nei casi previsti al penultimo periodo del comma 4 e al comma 5 dell'articolo 14) alla neointrodotta rigida regola di fondo (che soppianta quella precedente ove si stabiliva semplicemente la possibilità di formare nuovi Gruppi a legislatura avviata con la sola condizione di rispettare il requisito numerico ordinariamente fissato)<sup>17</sup>, in base alla quale la formazione di nuovi Gruppi in corso di legislatura è ammessa solo se questa riguarda la fusione di Gruppi già esistenti, è frutto di una "correzione" operata dall'Aula al testo di riforma proposto dalla Giunta per il Regolamento del Senato<sup>18</sup>.

---

*Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, cit., p. 7; in particolare, va infatti contestualmente rimarcato il peso decisivo delle altre modifiche contemplate dalla riforma volte a «limitare e semplificare ulteriormente il dibattito parlamentare», come evidenzia M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare*, cit., p. 5.

<sup>15</sup> Oltre ad A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 13 ss., cfr. in particolare E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 2 ss., spec. p. 10 ss. Più in generale, sul tema della possibile incidenza delle riforme regolamentari sulla forma di Stato e sulla forma di governo, cfr. ID., *La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di stato e forma di governo*, in ID., N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, p. 234 ss.

<sup>16</sup> Anche se sarebbe stato forse più corretto da parte del riformatore "scrivere" nel comma in questione "i casi", al plurale, trattandosi di ipotesi affatto distinte.

<sup>17</sup> Nello specifico, in precedenza il terzo comma dell'articolo 15 del Regolamento del Senato prevedeva genericamente solo che «Nuovi Gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura», il che significava appunto che a tal fine risultava sufficiente il rispetto del criterio ordinariamente fissato al primo periodo del primo comma dell'articolo 14, in base al quale «Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori».

<sup>18</sup> Apportata tramite l'approvazione dell'emendamento 1.100 (testo 2) del relatore Roberto Calderoli, intervenuto a modificare l'articolo 1 del testo proposto dalla



Pare a riguardo potersi parlare di una intervenuta “correzione” da due punti di vista.

In primo luogo in riferimento a quella che sembra potersi desumere fosse la volontà del riformatore regolamentare sin da principio. Infatti, benché nel testo di riforma sottoposto dalla Giunta del Regolamento all’Aula del Senato non si contemplasse alcuna eccezione alla suddetta regola di base<sup>19</sup>, nella relazione di accompagnamento al provvedimento, nel descrivere le novità introdotte, si sosteneva che nuovi Gruppi avrebbero potuto essere costituiti in corso di legislatura, oltre che nel caso della fusione di Gruppi già esistenti, laddove si fosse trattato «di soggetti corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici [...] presentati alle elezioni uniti o collegati», richiamando dunque proprio la nuova formulazione utilizzata nel penultimo periodo del comma 4 dell’articolo 14, cui come detto il terzo comma dell’articolo 15 rinvia, che la Giunta proponeva contestualmente di introdurre<sup>20</sup>.

Secondariamente, ed è quello che più interessa, con riguardo al merito della scelta compiuta decidendo di modificare la novella inizialmente proposta dalla Giunta. Può infatti dirsi che contemplando la possibilità di creare nuovi Gruppi in corso di legislatura anche in ipotesi diverse da quella della “mera” fusione di Gruppi già esistenti, per quanto come si vedrà in misura insufficiente e continuando ad operare su un piano concettuale che si ritiene errato<sup>21</sup>, il riformatore ha quantomeno reso meno stringente<sup>22</sup> una previsione che non si lascia apprezzare né sotto il profilo della sua opportunità né sotto quello della sua legittimità.

Prima di concentrarsi su questi aspetti è tuttavia necessario ricordare velocemente il nuovo contesto di fondo in cui complessivamente le nuove regole sulla costituzione dei Gruppi in corso di legislatura si inseriscono.

---

Giunta “toccando”, in diverse parti, il disposto degli articoli 13, 14, 15, 18 e 19 del Regolamento del Senato.

<sup>19</sup> V. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 12.

<sup>20</sup> *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 3 s. Nessun riferimento è invece rinvenibile nella relazione introduttiva con riguardo alla seconda eccezione poi introdotta con l’emendamento 1.100 (testo 2) del Relatore e ora effettivamente contemplata dal novellato terzo comma dell’articolo 15 del Regolamento, ossia il caso di cui al quinto comma dell’articolo 15, per cui, v. *infra* nel testo.

<sup>21</sup> V. *infra* § 4 ss.

<sup>22</sup> Anche secondo E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 12, i profili critici della disciplina in esame sono «(soltanto) attenuati dalle limitazioni che la norma regolamentare approvata prevede al divieto di costituzione di nuovi Gruppi in corso di legislatura».

Il nuovo disposto del terzo comma dell'articolo 15 del Regolamento del Senato rappresenta infatti la sublimazione, peraltro nient'affatto obbligata, della nuova normativa introdotta dal «legislatore regolamentare»<sup>23</sup> in particolare al quarto comma dell'articolo 14 con riguardo alla costituzione di Gruppi parlamentari ad inizio legislatura, che viene condotta forzosamente alle sue estreme conseguenze<sup>24</sup>. Attraverso l'introduzione di alcune disposizioni invero piuttosto problematiche quanto alla loro chiarezza e linearità (a maggior ragione se considerate in relazione alla legislazione elettorale vigente<sup>25</sup>, cui pure esse rimandano essendo ivi richiamati concetti «tecnici» quali «candidati», «liste di candidati», e «contrassegn[i]») e che richiedono un non indifferente sforzo interpretativo<sup>26</sup> per essere ricondotte a sistema<sup>27</sup>, si è infatti deciso di agguingere al criterio quantitativo classicamente pre-

<sup>23</sup> Mutuando un'espressione utilizzata da E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 4.

<sup>24</sup> Lo stretto legame, nella logica di un unico disegno complessivo, fra le disposizioni introdotte al quarto e quinto comma dell'articolo 14 e quelle del nuovo terzo comma dell'articolo 15 del Regolamento è evidenziato in particolare da N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., p. 28 s., il quale sottolinea come le seconde «completino il senso» delle prime.

<sup>25</sup> Diversamente, con una osservazione che investe però probabilmente anche il merito delle modifiche introdotte, per G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, cit., le nuove regole relative ai Gruppi parlamentari sono state apportate con un «intervento tutto sommato coerente con la recente riforma elettorale recata dalla l. n. 165 del 2017». Con riguardo all'opportunità di non aver alzato le soglie numeriche per la formazione di un Gruppo (in particolare come criterio alternativo a quello scelto dal riformatore con riguardo alla possibile costituzione di nuovi Gruppi in corso di legislatura, v. *infra* § 7) sotto il profilo del rispetto di un principio di coerenza con la soglia nazionale di accesso alla rappresentanza prevista dalla legislazione elettorale vigente – anche – per il Senato si è espresso N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., p. 31. Per qualche osservazione di carattere più generale relativa al rapporto fra la legislazione elettorale vigente e le nuove regole sulla costituzione dei Gruppi, v. *infra* § 4, nota 80, e § 7.

<sup>26</sup> Destinato comunque a portare a risultati insoddisfacenti, dal momento che ogni tentativo di desumere una linea interpretativa capace di tenere insieme tutte le diverse disposizioni ivi contemplate, per un verso o per l'altro, si «scontra» inevitabilmente contro la lettera del testo.

<sup>27</sup> Come si è avuto modo di sottolineare in altra sede, v. M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, cit., p. 8 ss.

visto per la costituzione di un Gruppo (rimasto invariato, essendo ancora determinato in dieci il numero minimo di senatori richiesto a tal fine) un criterio qualitativo, connesso, almeno in linea di principio<sup>28</sup>, alla «obbligatoria corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti politici<sup>29</sup> presentatisi alle elezioni politiche»<sup>30</sup>.

Parallelamente, al quinto comma dell'articolo 15 sono state invece inserite altre nuove disposizioni, a loro volta invero non scerve da criticità<sup>31</sup>, che sostituiscono le previgenti in merito alla possibilità di costituire Gruppi in deroga al requisito minimo dei dieci componenti, ora riservata solo ai senatori «appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge<sup>32</sup>, eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, e [a]i Senatori eletti nelle Regioni di cui all'articolo 116, primo comma, della Costituzione, il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche», i quali possono costituire un Gruppo composto da almeno cinque iscritti.

Al di là di queste ultime previsioni, che riguardano dunque casi limitati e comunque peculiari e che hanno in ogni caso il merito di aver

<sup>28</sup> Poiché, come si vedrà, questo criterio, che è stato descritto da S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 642, ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, cit., p. 182, come la necessaria sussistenza di un «requisito politico», può in effetti nella sostanza risultare – come già dimostrato dalla prima prassi applicativa – piuttosto facilmente aggirabile (in corso di legislatura e quindi, analogamente, anche al suo inizio, v. *infra* § 8, spec. nota 218).

<sup>29</sup> Da intendersi in senso ampio, come dimostrato dalla lettera delle disposizioni qui richiamate ove ci si riferisce a «partiti o movimenti politici» con chiaro intento omnicomprensivo (v. anche *infra*, nel testo e nota 34).

<sup>30</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 641; ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, cit., p. 182.

<sup>31</sup> V. M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, cit., p. 10.

<sup>32</sup> In precedenza, l'opportunità di mantenere – nell'ambito di una complessiva riforma della disciplina relativa alla costituzione dei Gruppi – la possibilità di formare Gruppi in deroga in favore di soli rappresentanti di minoranze linguistiche era stata evidenziata da S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, p. 137, il quale sottolineava come in effetti proprio questa fosse la soluzione prescelta in diverse proposte di modifica regolamentare depositate – proprio – al Senato nella XVII Legislatura: v. Doc. II, n. 3 (Zanda ed altri); Doc. II, n. 8 (Lanzillotta ed altri); Doc. II, n. 9 (Lanzillotta ed altri); Doc. II, n. 19 (Buemi e Longo); Doc. II, n. 20 (Bruno e altri); Doc. II, n. 31 (Buemi e altri).

limitato la possibilità di costituire Gruppi in deroga<sup>33</sup>, risulta dunque chiara la volontà di formalizzare la necessaria sussistenza di una corrispondenza fra schieramenti politici, *lato sensu* intesi<sup>34</sup>, presentatisi alla competizione elettorale e Gruppi parlamentari costituibili ad inizio legislatura.

Come si è anticipato, il riformatore non si è però fermato qui e si è spinto fino a prevedere la regola per cui si richiede<sup>35</sup> la persistenza di quel legame fra dato elettorale, o dovrebbe meglio dirsi pre-elettorale (essendo soprattutto il “momento” della presentazione dei contrassegni, delle liste e delle candidature a venire in rilievo, salva ovviamente la necessità di avere poi effettivamente conseguito all’esito del voto degli eletti<sup>36</sup>), e istituzione di Gruppi parlamentari per l’intero arco della legislatura<sup>37</sup>. In virtù di ciò si è quindi introdotta la citata regola di base

---

<sup>33</sup> La restrizione della possibilità di costituire Gruppi in deroga al requisito quantitativo ordinariamente stabilito, limitata ora a due ipotesi tassativamente individuate (pur con qualche incongruenza, non prevedendosi, da un lato, alcun criterio oggettivo e univocamente individuabile circa la determinazione dell’appartenenza di un senatore a una minoranza linguistica riconosciuta, nonché essendo equiparata, dall’altro, la rappresentanza parlamentare in Senato delle minoranze linguistiche riconosciute con quella generica delle regioni speciali ove siano tutelate minoranze linguistiche), può in effetti considerarsi un miglioramento rispetto alla disciplina previgente con riguardo alla limitazione della frammentazione politica all’interno dell’Assemblea, specie se, come ci si augura, questa nuova regola verrà applicata in modo stringente.

<sup>34</sup> Come pare evincersi dalla complessa serie di ipotesi che la lettera del quarto comma dell’articolo 14 contempla cercando di individuare, con un intento che sembra potersi dire in qualche modo omnicomprendivo ma che ha portato alla stesura di formulazioni ora oscure e ora ridondanti, tutte quelle soggettività politiche che si siano presentate alla competizione elettorale da sole o – in qualsiasi forma – alleate ad altre.

<sup>35</sup> Quantomeno in teoria, visto quanto invece accaduto nella prima occasione in cui queste nuove regole hanno trovato applicazione (v. *infra* § 8).

<sup>36</sup> Per come è stata complessivamente interpretata la disciplina in esame in sede di prima applicazione, paradossalmente, anche solo uno (che sia comunque riferibile ad uno schieramento elettorale, il che pone peraltro il problema della rilevanza da dare alla confluenza di senatori in Gruppi o componenti espressione di uno di questi in corso di legislatura, v. *infra* § 8.2).

<sup>37</sup> Si può anzi dire che il riformatore ha voluto non solo imporre una sorta di “continuità” fra schieramenti elettorali e schieramenti parlamentari, ma ha anche cercato di incentivare la “continuità” dei Gruppi fra un legislatura e l’altra attraverso la parallela previsione al comma 10 dell’articolo 16-*bis* del Regolamento di una regola di natura finanziaria, in base alla quale («salvo l’accantonamento per far fronte ad eventuali spese e contenziosi» e la possibilità «previa intesa tra i rispettivi Presidenti dei Gruppi interessati» di considerare ricostituito eventualmente anche un «Gruppo parlamentare che, nella legislatura successiva, assuma una denominazione parzialmente

per cui nuovi Gruppi parlamentari in corso di legislatura possono essere formati solo ove questi risultino dalla fusione di Gruppi già esistenti<sup>38</sup>. Nel rispetto del medesimo principio si è quindi potuta ammettere la principale deroga, fra le due previste, a questa prescrizione di fondo, ossia consentire la costituzione a legislatura in corso anche di altri Gruppi parlamentari purché queste nuove formazioni parlamentari rientrino nell'ipotesi di cui all'articolo 14, comma 4, penultimo periodo, vale a dire che essi «corrispond[ano] a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati». Si rende così possibile la creazione di nuovi Gruppi che avvenga per scissione di Gruppi precedentemente costituiti<sup>39</sup> nel caso in cui queste nuove formazioni fossero già nelle condizioni (secondo il requisito qualitativo richiesto) di costituire il proprio Gruppo autonomo ad avvio di legislatura.

Risponde invece evidentemente a logiche di fondo diverse, non rilevando per questo – oltre che per il suo ambito applicativo circoscritto – ai fini del presente ragionamento, la previsione della seconda eccezione alla regola della limitazione alla costituzione di nuovi Gruppi in corso di legislatura, stabilita per il caso di cui all'articolo 14, comma 5, ossia quello – appena descritto – della possibile costituzione di Gruppi in deroga al requisito numerico fissato ordinariamente in

---

diversa da quella assunta nella precedente legislatura») «Nel caso in cui un Gruppo parlamentare non sia più costituito nella legislatura successiva gli eventuali avanzi di gestione sono restituiti al bilancio del Senato».

<sup>38</sup> In verità si potrebbe subito notare, pur dovendosi sul punto fare ulteriori precisazioni (v. *infra* § 7), che l'ammissione della possibilità della fusione in corso di legislatura di due – o più – (non meglio qualificati) Gruppi parlamentari espressione eventualmente anche di schieramenti fortemente contrapposti alle precedenti elezioni politiche di fatto è in grado di rendere inidoneo l'intervento del riformatore rispetto quantomeno allo scopo che questi si era prefissato con riguardo al mantenimento, anche in corso di legislatura, della necessaria corrispondenza fra schieramenti presentatisi alle elezioni e Gruppi parlamentari costituibili.

<sup>39</sup> Cfr. A. CARBONI, M. MALGOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 15, A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 9, S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 642, e N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., p. 29, il quale in riferimento a questa ipotesi parla esplicitamente della possibile «rottura di coalizioni composte da partiti o movimenti politici che si erano presentati con il proprio simbolo alle elezioni».

favore di almeno cinque senatori<sup>40</sup> «appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, e i Senatori eletti nelle Regioni di cui all'articolo 116, primo comma, della Costituzione, il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche». È appena peraltro il caso di notare che anche in riferimento a questa previsione, con quello che invece è un chiaro parallelismo – sotto questo profilo – con l'altra eccezione contemplata, il riformatore ha deciso di stabilire una deroga al principio della limitazione della formazione di nuovi Gruppi in corso di legislatura in favore di un'aggregazione di senatori che già in avvio di quest'ultima si trovava nelle condizioni (anche in questo caso secondo il requisito qualitativo richiesto) di costituire un Gruppo autonomo.

---

<sup>40</sup> Così almeno si ritiene che la disposizione in questione dovrebbe essere interpretata e applicata stante la sua *ratio* giustificativa di fondo, legata, in modo condivisibile, alla necessaria tutela dei rappresentanti di minoranze linguistiche riconosciute (ma anche, in modo invece assai criticabile e paradossale, all'equiparazione a questi ultimi di tutti i senatori eletti nelle regioni a statuto speciale il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche), con la conseguenza, da un lato, che per costituire un Gruppo ad inizio legislatura a norma di questa regola dovrebbe necessariamente potersi contare sull'approdo nello stesso di almeno cinque senatori aventi i requisiti richiesti, dall'altro, che se in un secondo momento tale Gruppo non avesse più tra le proprie fila almeno cinque senatori aventi quei requisiti (pur continuando a superare il requisito numerico di cinque membri) dovrebbe necessariamente essere sciolto. Se così non fosse e, secondo una formalistica interpretazione letterale del nuovo quinto comma dell'articolo 14 del Regolamento (laddove si dice che questi senatori «possono costituire un Gruppo composto da almeno cinque iscritti»), si ammettesse la possibile costituzione di un Gruppo avente almeno cinque membri di cui anche solo uno con i suddetti richiesti requisiti, la disposizione in questione si presterebbe infatti ad essere fittiziamente utilizzata in modo strumentale per costituire ingiustificatamente Gruppi in deroga. In effetti, il quadro così delineato aiuta anche forse a capire perché il riformatore abbia proceduto ad effettuare la difficilmente comprensibile equiparazione fra rappresentanti di minoranze linguistiche riconosciute e senatori eletti nelle regioni a statuto speciale il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche, compiuta infatti probabilmente per rendere maggiormente possibile sul piano concreto la costituzione di un Gruppo a norma di tale regola, essendo di fatto molto difficile giungere alla contestuale elezione di cinque senatori appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute; sul punto cfr. anche G. SANTINI, *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2018, p. 19 s. In riferimento all'opportunità di prevedere la possibilità di costituire Gruppi in deroga al requisito numericamente stabilito solo in favore di rappresentanti di minoranze linguistiche, v. *supra* nota 32.

### 3. Le ragioni alla base dell'intervento normativo

Come si è detto, la complessiva riforma della disciplina regolamentare relativa alla costituzione dei Gruppi parlamentari approvata dal Senato si incentra nell'affiancamento al classico criterio quantitativo di natura numerica di un requisito qualitativo di natura politica.

Dal punto di vista più immediato, le nuove regole sono state pensate per contrastare la frammentazione politica e il proliferare di soggetti istituzionali all'interno dell'Assemblea. Si è insomma deciso di intervenire innanzitutto per ragioni di ordine pratico, legate alla volontà di «consentire una più efficiente ed efficace organizzazione dell'attività parlamentare»<sup>41</sup>. È stato infatti in proposito rimarcato che «l'intenzione dichiarata» è stata quella di «conformare l'istituzione alle esigenze di un parlamentarismo adeguato ad un contesto [(anche)] sovranazionale sempre più complesso, nel quale occorre operare con efficienza e tempestività per far fronte alle numerose sollecitazioni provenienti dalla società e dalla politica»<sup>42</sup>.

Questo intervento è stato ritenuto necessario in relazione ai dati fatti registrare dalla prassi negli ultimi anni<sup>43</sup>, nei quali, a partire in particolare dalla XIII Legislatura<sup>44</sup> si sono moltiplicati (in entrambe

<sup>41</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 644.

<sup>42</sup> A. M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 settembre 2018, p. 8. In proposito, si veda anche la relazione illustrativa della proposta avanzata dalla Giunta per il Regolamento del Senato, proprio in apertura della quale si evidenzia come il complessivo intervento sia «volto a riformare il Regolamento al fine di renderlo più efficiente e adeguato alle esigenze del parlamentarismo contemporaneo», v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 38, p. 2.

<sup>43</sup> Con riguardo all'analisi delle prassi richiamate, oltre ai contributi citati nelle note seguenti, cfr. anche F. CAZZOLA, *Migranti di lusso. I parlamentari tra crisi di coscienza e trasformismo*, in S. PASSIGLI (a cura di), *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, Passigli Editori, Firenze, 2015, p. 145 ss., e N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2017, spec. p. 10 ss.

<sup>44</sup> Cfr. S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 189 ss., V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, p. 94 ss. In riferimento invece alla XII legislatura, cfr. C. DE CARO, *I gruppi parlamentari nella XII Legislatura*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/1996, p. 351 ss.

le Camere) i fenomeni relativi non solo alla trasmigrazione di singoli parlamentari da un Gruppo all'altro<sup>45</sup>, ma anche della moltiplicazione di Gruppi parlamentari in corso di legislatura<sup>46</sup>, che hanno avuto un'esplosione proprio nella XVII Legislatura<sup>47</sup>, al tramonto della quale si è arrivati ad approvare le nuove regole sulla costituzione dei Gruppi.

Esse, tuttavia, non sono state concepite solo per rispondere a questa esigenza pratica, ma anche per cercare di tenere conto di un'altra necessità, sì alla prima connessa ma in fondo dotata di una sua auton-

<sup>45</sup> Nella XIII Legislatura i "cambi di casacca" hanno riguardato il 20,42% del totale dei parlamentari, v. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 117, nota 1, ove sono riportati i dati sul punto elaborati dalla Associazione Openpolis relativi anche alla XIV, XV e XVI Legislatura. Ulteriori raccolte e sistematizzazioni di dati rilevanti sul punto sono consultabili in [www.blog.openpolis.it](http://www.blog.openpolis.it).

<sup>46</sup> Con specifico riguardo al Senato (secondo i dati consultabili in [www.senato.it](http://www.senato.it)), sono stati formalmente costituiti tre nuovi Gruppi nel corso della XIII Legislatura (Democrazia Europea; Rinnovamento Italiano; Indipendenti e Rinnov. Ital. Liberaldem. Ind.-Pop. per l'Europa), nessuno nel corso della XIV (durata però, come è noto, solo due anni), tre nel corso della XV (Democrazia Cristiana – Indipendenti – Movimento per l'Autonomia; Per le Autonomie; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo), quattro nel corso della XVI (Centrodestra Nazionale; Futuro e Libertà per l'Italia; Coesione Nazionale; Per il Terzo Polo (ApI-FLI)).

<sup>47</sup> Per quanto concerne i "cambi di casacca" avvenuti nella XVII Legislatura, secondo i dati elaborati dalla Associazione Openpolis, per cui v. N. COTTONE, *Il valzer dei cambi di casacca: 566 dall'inizio della legislatura*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 26 dicembre 2017, si sono registrati (fino al dicembre 2017) 566 cambi di Gruppo in 57 mesi che hanno coinvolto 347 parlamentari (quindi il 35,53% degli eletti), ed in particolare 207 deputati e 140 senatori. Anche con riguardo al transfughismo nella scorsa legislatura, ulteriori raccolte e sistematizzazioni di dati sono consultabili in [www.blog.openpolis.it](http://www.blog.openpolis.it). Quanto alla formazione di Gruppi in corso di legislatura, come risulta dai dati consultabili in [www.senato.it](http://www.senato.it), al Senato nella XVII Legislatura risultano formalmente essersi costituiti addirittura otto nuovi Gruppi (Alleanza LiberalpopolareAutonomie; Articolo 1 – Movimento democratico e progressista; Conservatori, Riformisti italiani; Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà, PLI); Grandi Autonomie e Libertà; Nuovo Centrodestra; Noi con l'Italia; e Scelta Civica con Monti per l'Italia). In riferimento alla «non commendevole pratica del prestito di parlamentari» per la costituzione di Gruppi ad inizio legislatura, nonché alla connessa questione del cambio di denominazione dei Gruppi nella XVII legislatura, v. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 118 ss. Rispetto alla formazione dei Gruppi all'avvio della XVII Legislatura, con particolare riguardo alla deroga concessa a Fratelli d'Italia cui è stato permesso di costituire un Gruppo autonomo composto da soli nove membri, cfr. A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura: la deroga concessa al movimento politico Fratelli d'Italia e le sue ricadute in termini politico-organizzativi*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2013, p. 1 ss.



mia, il cui soddisfacimento era stato – a sua volta<sup>48</sup> – invero invocato da tempo da una parte della dottrina<sup>49</sup>. È proprio in relazione a questo secondo profilo che (secondo uno schema già contemplato da alcune proposte di riforma regolamentare presentate in precedenza)<sup>50</sup> si è deciso di optare, da un lato, per l’aggiunta di un secondo requisito di matrice qualitativa – da affiancare al primo di matrice invece quantitativa – per la costituzione dei Gruppi<sup>51</sup>, dall’altro, per l’individuazione di quest’ultimo nel “possesso” di certe caratteristiche di natura politica.

Nello specifico, si è ritenuto di dover intervenire per evitare deviazioni da «quella concezione democratica della rappresentanza politica, fondata sulla sovranità del popolo e non delle istituzioni che lo rappresentano, secondo cui sono i partiti votati dagli elettori a costituirsi in gruppo [...] e non, viceversa, i parlamentari, in nome della loro libertà di mandato, a riunirsi in gruppo per costituire un partito»<sup>52</sup>. Si è quindi

<sup>48</sup> Con riguardo agli auspici riferiti all’approvazione di misure per limitare l’eccessiva frammentazione dei Gruppi parlamentari emersi sul piano dottrinale e ribaditi proprio alla vigilia dell’approvazione delle riforma regolamentare del Senato, v. E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte III, p. 33, la quale rimarcava come la realizzazione di tale intervento risultasse auspicabile «in particolare per garantire una maggiore velocità nei lavori parlamentari ed una più facile organizzazione della programmazione e della discussione dei testi di legge».

<sup>49</sup> Cfr. in particolare P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell’esperienza della XIII Legislatura*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, p. 56 ss., S. CECCANTI, *La bozza di riforma del Regolamento Camera non tocca i due aspetti chiave da riformare: disciplina dei Gruppi e corsia preferenziale per il Governo in Parlamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 gennaio 2014, p. 1, S. CURRERI, *I Gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/1999, p. 318 ss.; in senso contrario, cfr. D. NOCILLA, *La proposta di riforma del Regolamento del Senato, Relazione al Seminario Astrid “La riforma dei Regolamenti parlamentari”*, Roma 15 marzo 2012, consultabile in *www.astrid-online.it*, p. 3.

<sup>50</sup> V. in particolare la proposta Quagliariello, Zanda, *XVI Legislatura, Senato della Repubblica*, Doc. II, n. 29, p. 10 s. Con riguardo alla mancata approvazione di una simile proposta a Montecitorio, avanzata dall’allora Presidente Luciano Violante, nell’ambito della complessiva riforma del Regolamento della Camera del 1997, cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., p. 11.

<sup>51</sup> L’importanza di «affiancare, anziché sostituire» questo secondo requisito al primo di natura quantitativa è rimarcata da S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 137.

<sup>52</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 645. Sul punto v. anche P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell’esperienza della XIII Legislatura*, cit., p. 56, il quale in precedenza aveva già sot-

puntato a riprodurre attraverso l'introduzione di regole a valle<sup>53</sup> quella che viene indicata come la corretta "direzione" del «circuito della rappresentanza politica delineato in Costituzione», corrispondente ad un andamento «*up down*» e non «*bottom up*», nel quale «si trae una consequenzialità giuridica nel rapporto tra elettori, partiti politici, gruppi parlamentari ed eletti»<sup>54</sup>. Il tentativo è stato insomma quello di agire sulle regole relative alla formazione dei Gruppi per ripristinare una «connessione» fra la loro costituzione e la «volontà degli elettori»<sup>55</sup>, prendendo atto «del fatto che la tradizionale qualificazione del gruppo parlamentare come "riflesso dei partiti politici" in Parlamento" risulti oggi falsamente e non [sia] più corrispondente all'assetto attuale»<sup>56</sup>.

L'opportunità di muoversi in tal senso è stata sostenuta anche in ottica comparata, in relazione alla «profonda convinzione» della necessità di «formalizzare quanto invece nelle altre democrazie europee [è] frutto di solide prassi e convenzioni costituzionali»<sup>57</sup>, ma anche<sup>58</sup>, più specificamente, di «alline[are] la disciplina regolamentare [...] a quella già in tal senso prevista in Austria, Germania, Grecia, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia», ossia – è stato rimarcato – «tutti

---

tolineato come a suo giudizio «Un corretto modo di intendere il sistema di rappresentanza politica[...] porti ad escludere che possa avere diritto di cittadinanza un fenomeno come quello della nascita dei partiti «parlamentari»», e S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina dei gruppi, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, cit., p. 23, secondo il quale «non ci può essere sui soggetti collettivi una discrasia tra liste elettorali e gruppi parlamentari, che impedisce ai cittadini elettori di imputare chiaramente delle responsabilità».

<sup>53</sup> Secondo quello che si ritiene essere un errore di impostazione di fondo, v. *infra* § 4.

<sup>54</sup> S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 143. Riprendendo questa impostazione, anche A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 7, rimarca come «i più rilevanti cambiamenti politici nelle ultime legislature» siano avvenuti secondo «un movimento [...] *up-down*», ossia «prima con la costituzione di un nuovo Gruppo parlamentare e poi con quella di un nuovo partito politico».

<sup>55</sup> E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, cit., p. 33.

<sup>56</sup> N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., p. 15.

<sup>57</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 641.

<sup>58</sup> Secondo un ragionamento che sembra in effetti almeno in parte contraddittorio e pare comunque non del tutto condivisibile, v. *infra* § 4.

paesi in cui i gruppi corrispondono ai partiti presentatisi alle elezioni»<sup>59</sup>.

L'intervento regolamentare è stato inoltre "sponsorizzato" anche in relazione ad un ulteriore effetto positivo che dovrebbe portare con sé, il quale – per certi versi – si colloca a metà strada fra la "esigenza teorica" appena descritta, che affonda le proprie radici in una precisa ricostruzione di quello che viene considerato il corretto dipanarsi della rappresentanza democratica nelle Aule parlamentari, e la "esigenza pratica" cui pure si è accennato, connessa all'arginamento della frammentazione per ragioni di efficienza dell'attività parlamentare. Si tratta della correlata impossibilità di frazionarsi in più Gruppi non solo per motivi politici, ma anche «strumentali», contrastando così il perpetrarsi di quell'*escamotage*, che può senz'altro farsi rientrare a pieno titolo tra quelle che sono state efficacemente qualificate come «prassi francamente poco commendevoli»<sup>60</sup>, per cui uno stesso schieramento propende per «moltiplicare artificiosamente» la propria «rappresentanza negli organi parlamentari per conseguire i connessi maggiori vantaggi procedurali, amministrativi e finanziari»<sup>61</sup>.

#### 4. I discutibili presupposti su cui si fonda la riforma

Se queste sono le esigenze che hanno mosso il riformatore quanto alla "stretta" compiuta con l'introduzione delle nuove regole sulla

<sup>59</sup> S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 136 s. Un accenno alla conformità della prospettiva assunta dal riformatore regolamentare del Senato rispetto al dato offerto dal contesto comparato è effettuato anche da A. M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 9.

<sup>60</sup> G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. speciale 3/2019, p. 73.

<sup>61</sup> S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 135. Rispetto al possibile sfruttamento di questa prassi, con particolare riguardo ai casi in cui vi sia una «esigua maggioranza governativa», come avvenuto ad esempio – sin dal suo avvio – nella XV Legislatura, in cui una simile operazione è stata peraltro compiuta anche dalle forze politiche schierate all'opposizione, v. R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari: il ritorno dei gruppi "autorizzati" e la comparsa dei gruppi "di coalizione"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 luglio 2006, p. 4; sul punto, v. anche N. LUPO, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 giugno 2006, p. 3.

costituzione dei Gruppi, benché non ci si voglia qui soffermare tanto sulla analisi critica delle prime quanto piuttosto sulla problematicità (in termini di legittimità e congruità) delle seconde, risulta comunque necessario fare alcune osservazioni sulla loro portata, in quanto esse, pur muovendo dalla corretta valutazione negativa di certe dinamiche parlamentari fatte registrare dalla prassi, sembrano in effetti poggiare su alcuni presupposti concettuali non condivisibili<sup>62</sup>.

È opportuno subito dire che, quanto ai fenomeni che il riformatore regolamentare ha ritenuto di dover contrastare, non si può non aderire alla descritta impostazione che interpreta come patologici certi “sviluppi” che hanno caratterizzato la definizione dell’assetto organizzativo all’interno delle Assemblee parlamentari nelle ultime legislature. Si comprende dunque innanzitutto l’opportunità di arginare l’elevata frammentazione parlamentare, specie qualora questa derivi dalla formazione – poco importa da questo punto di vista se ad inizio legislatura ovvero in seguito – di Gruppi parlamentari a scopi meramente strumentali per poter moltiplicare il godimento da parte di una stessa fazione dei “vantaggi” che la disciplina regolamentare riconosce a questi ultimi<sup>63</sup> (v. *infra* § 6), o, a maggior ragione, laddove essa sia connessa dalla sistematica “concessione” di deroghe rispetto del requisito numerico minimo ordinariamente prescritto per la costituzione di un Gruppo<sup>64</sup>. In entrambe queste ipotesi, infatti, le dinamiche politiche all’interno delle Assemblee parlamentari risultano artatamente falsate, tramite l’aggiramento – quando non anche direttamente in violazione<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> In linea generale, è stato correttamente osservato da E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2 agosto 2019, p. 199, nota 135, che «la commistione tra principi ispiratori diversi», che riguarda anche le modifiche regolamentari qui prese in considerazione, «tradisce una considerazione parziale delle origini del problema» che con esse si mira a risolvere.

<sup>63</sup> Con riguardo alla perpetuazione di questa cattiva prassi in particolare proprio al Senato anche nella passata legislatura, con la costituzione all’avvio della stessa del Gruppo Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT) – PSI e, pochi giorni dopo, del Gruppo Grandi Autonomie e Libertà (entrambi composti da solo dieci senatori), cfr. A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura: i gruppi costituiti di diritto e le loro vicende interne*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2013, spec. p. 3 s.

<sup>64</sup> Ecco perché, in questa prospettiva, può essere letta positivamente l’eliminazione – al di fuori dei due casi peculiari di cui si è detto – della possibilità di costituire Gruppi in deroga contemplata nella riforma regolamentare, v. *supra* § 2, nota 33.

<sup>65</sup> Per quanto riguarda in particolare la prassi di autorizzare la costituzione di Gruppi in deroga anche in assenza dei requisiti richiesti dalla disciplina regolamentare,

– delle regole che esse stesse si sono date, in nome della propria autonomia organizzativa (oltre che, ovviamente, dei precetti costituzionali rilevanti sul punto)<sup>66</sup> disciplinando la propria strutturazione interna affinché questa sia il più confacente possibile allo svolgimento della “funzione parlamentare”<sup>67</sup>.

Già questa argomentazione da sola risulta sufficiente per supportare interventi volti a ridurre la frammentazione parlamentare – soprattutto – così intesa, senza dover ricorrere a motivi ulteriori, a maggior ragione se legati a un preteso necessario maggior “efficientismo” all’interno delle Assemblee rappresentative, in nome del quale si è invece inopportuno – da ultimo<sup>68</sup> – portato avanti l’intero progetto di riforma del Regolamento del Senato<sup>69</sup>, del quale la revisione della disciplina sulla costituzione dei Gruppi rappresenta solo un tassello, per quanto decisivo, di un disegno complessivo la cui direzione appare tanto chiara quanto discutibile<sup>70</sup>.

L’esigenza condivisibile è dunque in definitiva quella di garantire il rispetto – formale e sostanziale – di quelle regole che le Assemblee

---

con la puntuale ricostruzione di un recente caso specifico verificatosi però alla Camera dei deputati, cfr. A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura: la deroga concessa al movimento politico Fratelli d’Italia e le sue ricadute in termini politico-organizzativi*, cit., p. 1 ss.

<sup>66</sup> Con riguardo al fondamento costituzionale della strutturazione interna delle Assemblee parlamentari per Gruppi, cfr. almeno A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 28 s., e A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 123, nota 83.

<sup>67</sup> Rispetto alla quale, per tutti, cfr. A. D’ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012 (ora pubblicato anche in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni Magistrali di Diritto Costituzionale*, vol. II, Mucchi Editore, 2012, p. 17 ss.), p. 1 ss., e A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., il Mulino, Bologna, 2003, p. 409 ss.

<sup>68</sup> Nel solco di quello che è ormai divenuto una sorta di “mantra” volto a giustificare vari tentativi riformatori di “semplificazione” e “snellimento” portati avanti – talvolta con successo, talaltra meno – su più livelli (costituzionale, legislativo e regolamentare) negli ultimi anni secondo un *Leitmotiv* che appare sempre uguale a sé stesso.

<sup>69</sup> Cfr. ampiamente M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell’assetto politico parlamentare*, cit., p. 4 ss., la quale efficacemente e in modo condivisibile afferma come con il complessivo intervento riformatore si sia ceduto a «rivendicazioni populiste» (p. 6) «In ossequio alla vecchia parola d’ordine della governabilità (p. 5); nel solco di queste considerazioni si è già avuto modo di esprimersi in M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all’esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, cit., p. 28 ss.

<sup>70</sup> V. *supra* § 2, nota 12 e *infra* § 6, nota 176.

rappresentative si sono date – in questo senso<sup>71</sup> – per consentire un «funzionamento accettabile delle Camere»<sup>72</sup> e, in seconda battuta, se necessario, correggere e/o implementare queste ultime nel rispetto dei principi costituzionali, a partire da quelli che investono il riconoscimento di determinate prerogative ai loro membri (v. *infra* § 5 e § 6).

Venendo invece all'aspetto che qui maggiormente interessa, non solo perché è quello più rilevante dal punto di vista teorico ma anche perché è quello che ha dato il “segno” alle misure introdotte per risolvere – contestualmente – il problema pratico della frammentazione parlamentare, ossia l'esigenza di avere una corrispondenza fra Gruppi e forze politiche presentatesi alle elezioni, bisogna in primo luogo evidenziare quello che si ritiene essere l'errore di fondo dell'impostazione assunta dal riformatore, ossia l'aver puntato a risolvere con la modifica della disciplina regolamentare problematiche che invero affondano le loro radici altrove. Si badi che non si intende affatto sostenere che, in generale, non sia possibile “indirizzare” certe dinamiche politiche attinenti – anche – allo sviluppo della forma di governo<sup>73</sup>, puntando persino a correggere certe loro “storture”, attraverso la disciplina organizzativa e di funzionamento delle Camere; né tantomeno, più nello specifico, che non sia auspicabile intervenire a livello di regolamentazione interna delle Camere per limitare i fenomeni di frammentazione strutturale nelle Assemblee parlamentari<sup>74</sup>. Piuttosto, si vuole evidenziare quello che è un problema di *consecutio*, nel senso che «non ci possono essere risposte convincenti sul piano delle riforme dei regolamenti parlamentari sinché non vi sarà chiarezza sulla direzione che assume la riforma elettorale e del sistema politico»<sup>75</sup>. Quindi, quando si sostiene che «a nulla» possono valere «gli sforzi tesi, a monte, ad evitare la frammentazione politica», in particolare «in sede elettorale, se essi non trovano «adeguata corrispondenza, a valle, nelle norme regolamentari

---

<sup>71</sup> Per quanto cioè attiene all'aspetto più – se si vuole – “meccanico” della disciplina dei Gruppi, ossia quello che guarda ad essi solo quali «organi delle Camere, indispensabili al loro funzionamento come organi decisionali», v. R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari, Relazione al XV Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti “Il Parlamento”, Firenze, 12-14 ottobre 2000*, in AIC (a cura di), *Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, p. 88.

<sup>72</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 87.

<sup>73</sup> E persino della forma di Stato, v. *supra* § 2, nota 15.

<sup>74</sup> V. *supra*, nel testo.

<sup>75</sup> Come correttamente osservato già quasi vent'anni fa in particolare da R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 108.

riguardanti la costituzione, la permanenza e lo scioglimento dei gruppi parlamentari»<sup>76</sup>, paiono in fondo invertirsi i termini del problema. Da questo punto di vista, a maggior ragione risulta difficile condividere la convinzione<sup>77</sup> che «anche da sola, una più rigorosa disciplina di regolamenti in materia costituirebbe un significativo argine a derive del sistema partitico verso la frammentazione»<sup>78</sup>, infatti «agire sulla sola disciplina parlamentare dei gruppi non serve», poiché la denunciata mobilità parlamentare (intesa in tutte le sue sfaccettature)<sup>79</sup> risulta in larga misura connessa alla speculare frammentazione che connatura nel suo profondo il sistema politico del nostro Paese, tanto da far dubitare che a questa «si possa porre rimedio agendo sulla disciplina dei gruppi parlamentari»<sup>80</sup>.

Poiché si tratta in questo caso di voler intervenire nell'ambito di quella che è – stata definita come – la «disciplina “funzionale”» dei Gruppi, in relazione al fatto che questi «hanno sinora rappresentato nel nostro sistema *costituzionale*, il principale, se non unico, strumen-

<sup>76</sup> S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 134.

<sup>77</sup> Peraltro “sconfessata” già dalla prima applicazione delle – formalmente assai rigide – nuove regole sulla costituzione di nuovi Gruppi in corso di legislatura approvate al Senato, v. *infra* § 8 e § 9.

<sup>78</sup> V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, il Filangieri – Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, p. 22, citato sul punto da S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 134, che sembra invece condividere la medesima «convinzione».

<sup>79</sup> V. *infra* nota seguente.

<sup>80</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 106, il quale osserva che anche con precipuo riguardo al dilagare del «fenomeno della migrazione dei deputati e dei senatori da un gruppo all'altro è non meno improbabile» che i regolamenti parlamentari possano fungere da argine (p. 103); più nello specifico, l'Autore, facendo riferimento alla componente maggioritaria prevista dalla legge elettorale allora vigente, il c.d. Mattarellum, ma con osservazioni almeno in parte mutuabili con riferimento anche ai meccanismi per la selezione dei membri delle Camere vigenti attualmente (che a loro volta assegnano una quota di seggi in collegi uninominali, per quanto operanti in connessione ai voti espressi in quota proporzionale), ha evidenziato come i dati non confermino «la comune affermazione per cui l'elezione con il sistema maggioritario uninominale tende a rafforzare comportamenti individualistici», essendo questi piuttosto legati «all'esigenza che sentono i leader dei piccoli partiti o di frange dei movimenti politici di elevare la mobilità propria e della propria componente politica per non restare schiacciati», trattandosi, in sostanza, di «un problema di visibilità» (p. 105 s.).

to attraverso cui i partiti diventano organi istituzionali»<sup>81</sup>, bisogna infatti partire dalla considerazione che essa si colloca nell'ambito del "movimento" di «tre sfere interconnesse», ossia «il sistema politico, il sistema elettorale e il sistema istituzionale», il cui – correttamente – ritenuto necessario re-indirizzamento (dovuto al suo insoddisfacente rendimento attuale) non può partire dall'«ingranaggio» dell'organizzazione interna della Camere e, quindi, dalle regole sulla costituzione dei Gruppi<sup>82</sup>. L'auspicato «processo di rigenerazione del sistema» dovrebbe viceversa partire a monte ed in particolare dalla legislazione elettorale, con la quale, all'opposto, riforma dopo riforma si continuano ad incentivare processi di frammentazione politica malcelati dietro il velo dell'incentivazione alla creazione di aggregazioni – solo – a scopi elettoralistici (v. *infra*).

Se poi si vuole davvero assumere la prospettiva per cui l'arginamento della frammentazione parlamentare con il consolidamento dei Gruppi deve passare da una identificazione di questi ultimi con le formazioni politiche presentatesi alle elezioni, poiché essi sono visti – in modo forse un po' miope (v. *infra* § 6) – ancora solo e soltanto come la «proiezione istituzionale dei partiti», per un efficace «irrigidimento "antierosione" della disciplina dei gruppi» bisognerebbe intervenire *in primis* ancora più a monte, con un propedeutico «irrigidimento della disciplina giuridica dei partiti e degli schieramenti elettorali, oggi inesistente»<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 87 s.

<sup>82</sup> In questo senso, R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 102.

<sup>83</sup> È stato rimarcato come, assunta questa prospettiva, operare diversamente costituisca una «vera e propria aporia» da parte di R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 106 s., che sul punto richiama il pensiero ancora estremamente attuale di V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, n. 2/1958, p. 161, il quale osservava che «Se[...] i partiti finiscono [...] con l'avocare a sé le grandi decisioni politiche, vincolanti – in fatto – il comportamento dei titolari degli organi costituzionali dello Stato, l'esigenza della garanzia del giuoco democratico e delle libertà individuali si sposta [...] dal piano dell'organizzazione statale, al piano dell'organizzazione interna degli stessi partiti». Sul tema, anche M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare*, cit., p. 6, ha evidenziato che «la lotta al transfughismo, in astratto condivisibile, non può precedere la riforma in senso democratico dei partiti e dei Gruppi parlamentari che ad essi si collegano»; con riguardo a quest'ultimo aspetto, cfr. anche R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, p. 2 ss.



La presa di coscienza di ciò dovrebbe in ogni caso essere accompagnata da una ulteriore e ancor più profonda riflessione, legata alla circostanza che la denunciata eccessiva volatilità degli assetti parlamentari degli ultimi anni è strettamente legata alla natura più intima delle dinamiche politiche del nostro Paese, le quali – in qualche misura – trascendono il quadro normativo (quale che esso sia: regolamentare, legislativo e – per certi versi – persino costituzionale) in cui si collocano. La fragilità degli schieramenti all’interno delle Assemblee parlamentari e l’elevato tasso di trasformismo che caratterizza questi ultimi sono infatti in larga parte connessi al processo di mutazione che sta inesorabilmente interessando i partiti, i quali stanno scomparendo – almeno – così per come li abbiamo classicamente conosciuti<sup>84</sup>. Tutto ciò sta avvenendo non solo in relazione alle modifiche subite dal quadro normativo di riferimento, ma anche e – anzi – ancor prima in relazione alle “manchevolezze” dimostrate proprio dal sistema politico nel suo complesso, con i partiti che hanno faticato e faticano ad adeguarsi e, quindi, a riorganizzarsi tenendo nel dovuto conto i grandi mutamenti culturali, sociali ed economici che stanno investendo, sin dalla fine del secolo scorso, il nostro ordinamento (e non solo). Benché risulti arduo dire precisamente a quale stadio di questo processo di trasformazione si sia oggi arrivati, così come dove alla fine esso porterà, è infatti difficile negare che i partiti non costituiscono più quell’anello di congiunzione fra diverse anime della società ed istituzioni – necessario per ed – in grado (grazie alla loro radicata e strutturata – in ottica pluralistica – articolazione interna) di sintetizzare, mediandole, le istanze delle prime nel contenuto delle decisioni assunte delle seconde. In questa prospettiva, il mutamento del contesto normativo, che come detto ha giocato comunque un ruolo non secondario nello sviluppo di queste dinamiche (specie se si guarda al “segno” delle riforme elettorali che si sono susseguite negli ultimi quindici anni che, come si è accennato poco fa, hanno contribuito ad acuire processi di frammentazione politica e contestualmente, può aggiungersi ora, hanno concorso al disfacimento della forma partito classicamente intesa), può essere visto in origine, più che come (con)causa delle stesse (che pure contribuisce ad alimentare in quello che può essere considerato un circolo

---

<sup>84</sup> In proposito, già nel 2000, in occasione del Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 92, parlava di «dissolvimento dei partiti».

vizioso), come loro conseguenza, nel senso che a fronte della perdita della loro centralità e del loro indebolimento, le forze politiche hanno cercato di mettere in atto «la manovra tradizionale, di salvaguardare, irrigidendolo per legge, il potere che si è venuti perdendo di fatto»<sup>85</sup>. Secondo questa logica si è operato su più livelli, con reiterati tentativi di riforma dell'assetto costituzionale e con l'approvazione – in particolare – di una serie di riforme elettorali e regolamentari, fra le quali rientrano ovviamente anche le nuove misure introdotte al Senato con riguardo alla disciplina dei Gruppi. Si capisce dunque come, anche per questo verso, il successo dell'operazione compiuta per arginare la mobilità parlamentare risenta di questo vizio originario, perché si cerca di porre rimedio per via giuridica a problematiche che sono innanzitutto di natura politica e che dunque, anche – e anzi soprattutto – in questo senso, affondano le proprie radici altrove.

Ma oltre a ciò, bisogna evidenziare quello che è in effetti un aspetto paradossale dello schema logico seguito dal riformatore, poiché a fronte della denunciata frammentazione e mobilità parlamentare dovuta in larga misura alla crisi del sistema politico e dei partiti, che stanno diventando sempre più degli “involucri vuoti”, delle “macchine elettorali” di struttura verticistica<sup>86</sup> per la catalizzazione del maggior numero

---

<sup>85</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 93. Vale a dire che queste nuove dinamiche sono state solo in parte indotte dai mutamenti subiti dal quadro normativo, a partire da quello della legislazione elettorale, i quali hanno sì da un lato contribuito al loro sviluppo, ma, dall'altro, ne costituiscono il frutto, avendo le forze politiche via via malleato le regole del gioco per “adeguarle” al mutato contesto politico e renderle più confacenti a quelli che venivano considerati gli sviluppi maggiormente auspicabili rispetto al dipanarsi di quest'ultimo.

<sup>86</sup> Sul punto, cfr. E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, cit., p. 196; in proposito, S. STAIANO, *La rappresentanza, Relazione al XXXI Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti “Di alcune categorie del diritto costituzionale. Sovranità – Rappresentanza – Territorio”*, Trento 11-12 novembre 2016, in *Rivista AIC*, n. 3/2017 (anche in AIC (a cura di), *Di alcune categorie del diritto costituzionale. Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Jovene, Napoli, 2016, p. 267 ss.), p. 15, evidenzia come «l'irrompere nello scenario politico» di quello che è stato efficacemente definito come il «partito personale» sia dovuto alla «trasformazione strutturale» messa in atto dal sistema dei partiti per superare la difficile stagione che aveva visto il suo «collasso [...] tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta del secolo scorso [...] determinato da una distruttiva combinazione di perdita di ruolo su entrambi i poli della rappresentanza – «identità» e «responsività» – con la prevalenza di attori dotati di diversa e, in quella fase, prevalente legittimazione».

possibile di voti<sup>87</sup>, «le misure di antidoto introdotte spingono proprio nella direzione di rafforzare il ruolo» (v. *infra* § 7) – e di irrigidire la costituzione – dei Gruppi, «cioè dell’immagine istituzionale dei partiti, quasi questi potessero possedere una vita autonoma da quella dei partiti da cui promanano»<sup>88</sup>. Questo impianto si regge peraltro sull’idea di fondo, brutale ma purtroppo reale<sup>89</sup>, che ormai i parlamentari sono eletti soltanto grazie agli apparati elettoralistici che li sostengono, ossia al – o, al massimo, ai – leader di quelli che sono solo lontani riflessi dei “vecchi” partiti, secondo una «stortura» proprio da essi «forgiat[a] a propria immagine», che, «anziché essere combattuta, viene amplificata dal regolamento»<sup>90</sup>.

Quel che è peggio, in questo senso, è che, ancora una volta in modo paradossale, così operando «si pone sotto stress la tenuta dei gruppi stessi. Cioè se ne accentua la tendenza allo sfaldamento, e quindi alla proliferazione»<sup>91</sup>, nel solco di quel perverso circolo vizioso cui si è accennato in precedenza.

Proprio le considerazioni effettuate volte ad evidenziare come la frammentazione politica all’interno delle Camere e la tendenziale mancata corrispondenza fra Gruppi parlamentari e competitori elettorali nel nostro ordinamento sia da imputare *in primis* ai limiti del

<sup>87</sup> Proprio questa attitudine elettoralistica dei partiti ha contribuito ad «alimenta[re] la divaricazione tra partiti elettorali e partiti parlamentari» e, più in generale, la mobilità parlamentare – intesa a tutto tondo – all’interno delle Camere, v. E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, cit., p. 199, la quale sottolinea come ciò abbia «preparato l’ascesa inesorabile di movimenti protesi a far leva sullo scollamento tra eletti e partiti, appropriandosi di istanze anti-politiche e anti-establishment».

<sup>88</sup> Come efficacemente osservato da R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 92 s. Per alcune considerazioni rispetto alla situazione fattuale opposta, ossia il ruolo dei Gruppi parlamentari in concomitanza al «carattere ideologizzato della forma partito e del [suo] significativo radicamento territoriale» nella prima fase repubblicana, v. E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, cit., p. 190 ss.

<sup>89</sup> E in modo non trascurabile indotta dalle caratteristiche dei sistemi elettorali adottati negli ultimi anni.

<sup>90</sup> Come efficacemente evidenzia M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell’assetto politico-parlamentare*, cit., p. 7, richiamando sul punto quanto “ammesso” sul punto dallo stesso relatore della riforma del Regolamento del Senato Roberto Calderoli, v. *XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Resoconto stenografico*, 20 dicembre 2017, p. 6.

<sup>91</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 93.

sistema politico italiano in connessione alla crisi della forma partito (prima ancora che alle infelici scelte normative compiute soprattutto in materia elettorale che hanno acuito queste dinamiche) inducono a fare una precisazione ulteriore che riguarda l'appiglio in ottica comparata che è stato utilizzato per contribuire a “sorreggere” l'impianto delle nuove regole sulla costituzione dei Gruppi<sup>92</sup>. Senza potere approfondire il tema in questa sede<sup>93</sup> facendo specifico riferimento a tutti i diversi ordinamenti chiamati in causa, è infatti doveroso rimarcare che, benché sia vero che in numerosi contesti stranieri<sup>94</sup> sia presente una espressa regolamentazione<sup>95</sup> dei Gruppi parlamentari «che variamente lega la loro costituzione ai partiti politici e/o gli schieramenti elettorali che hanno dato vita alle Camere»<sup>96</sup>, in realtà, «In generale il divieto assoluto di modifiche successive» del quadro iniziale della legislatura, salvo alcune e comunque circostanziate eccezioni<sup>97</sup>, «non appare far

<sup>92</sup> V. *supra* § 3.

<sup>93</sup> Per un'analisi più specifica si rinvia in particolare al dossier elaborato dal SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dai competitori elettorali ai Gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, gennaio 2008, n. 245, consultabile in [www.senato.it](http://www.senato.it), p. 1 ss., nonché agli spunti offerti da R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 marzo 2018, p. 1 ss.

<sup>94</sup> Secondo quello che è in effetti il modello più diffuso, v. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dai competitori elettorali ai Gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, cit., p. 6.

<sup>95</sup> Il che può avvenire a vari livelli, a partire da quello costituzionale per arrivare a quello della disciplina interna delle Camere passando da quello della legislazione ordinaria, cfr. R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., p. 2 ss.

<sup>96</sup> Con la necessaria distinzione tra Paesi in cui «il principio di corrispondenza appare più stringente» e Paesi in cui «il principio appare più largamente derogabile», v. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dai competitori elettorali ai Gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, cit., p. 6, come ammesso anche da A. M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 9, che pure richiamano il dato comparato a sostegno della “bontà” della scelta compiuta dal riformatore regolamentare del Senato (v. *supra* § 3, nota 59).

<sup>97</sup> Che riguardano essenzialmente la Romania e – comunque solo in qualche misura – il Belgio, nonché per certi versi il Portogallo con le conseguenze, che investono inevitabilmente anche la possibilità di formare nuovi Gruppi, che discendono dalla previsione costituzionale (di cui al primo comma, lettera c), dell'articolo 160 della Costituzione portoghese) che prescrive – addirittura – la decadenza per il deputato che si iscriva a un partito diverso da quello con cui si è presentato alle elezioni; con riguardo alla «*anti-defection clause*» prevista nell'ordinamento portoghese, cui pure non si associa la costituzionalizzazione del mandato imperativo, cfr. A. MORELLI, *Rappresen-*

parte della disciplina» di questi Paesi, essendo piuttosto individuabili ordinamenti che «rendono più difficili le modifiche successive, senza peraltro impedirle»<sup>98</sup>. Invece, legandosi ad altre delle considerazioni sopra svolte, può rilevarsi come il principio di tendenziale corrispondenza fra schieramenti elettorali e Gruppi elettorali risulti maggiormente esplicitato sul piano normativo soprattutto laddove vi siano ordinamenti dove la forma partito risulta formalmente istituzionalizzata, come avviene ad esempio in Germania, dove pure la creazione di nuovi Gruppi in corso di legislatura non è comunque esclusa<sup>99</sup>. Tutto ciò naturalmente non toglie che in diversi Paesi sia «pratica corrente che i partiti si organizzino in gruppi in modo piuttosto stabile»; tuttavia, proprio questo dato conferma come questa circostanza sia dovuta innanzitutto alle caratteristiche del sistema politico in quegli ordinamenti, nei quali rilevano molto di più «le prassi e i comportamenti»<sup>100</sup> in tal senso che di per sé la presenza di un diverso contesto normativo. Ecco che allora si capisce come risulti per un verso un po' ambiguo e per un altro un po' improprio il generico rinvio a solide prassi e convenzioni costituzionali di altri Paesi, così come, parallelamente, alle relative discipline regolamentari ivi previste, per dare una sorta di maggiore legittimazione alla riforma regolamentare sulla costituzione dei Gruppi approvata dal Senato così come ad altri possibili futuri interventi che vadano nella stessa direzione (che riguardino ad esempio specularmen-

---

*tanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit., p. 75 ss., spec. 77 s., nonché, da ultimo, G. CERRINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020, p. 131 s.

<sup>98</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dai competitori elettorali ai Gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, cit., p. 6 s., dove si evidenzia anche ad esempio come in Spagna siano presenti dei limiti temporali per cui modifiche successive sono ammesse solo a determinate scadenze o come in Austria (e Germania, v. nota seguente) variazioni in corso di legislatura possano essere effettuate salvo la necessità di ottenere l'autorizzazione della relativa Assemblea parlamentare (p. 8).

<sup>99</sup> Essendo «semplicemente» per essa richiesta l'autorizzazione del *Bundestag*, che «non deve essere negata se è fuori dubbio che una formazione di deputati intende associarsi allo scopo di portare avanti la propria azione politica e se non vi siano altresì dubbi sull'omogeneità politica del costituendo Gruppo parlamentare», all'esito di valutazioni «non» da compiere «secondo criteri eccessivamente severi» e che comunque non escludono la possibilità di permettere «la costituzione di gruppi politici formati da aderenti a partiti diversi», v. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dai competitori elettorali ai Gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, cit., p. 8 e p. 16 ss.

<sup>100</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dai competitori elettorali ai Gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, cit., p. 8.

te il Regolamento della Camera)<sup>101</sup>; infatti, da un lato risulta necessario distinguere se l'origine di certe dinamiche all'interno delle Assemblee parlamentari dipende più dallo sviluppo di prassi che si sono sviluppate in virtù del contesto politico di riferimento piuttosto che di rigide impostazioni normative, dall'altro bisogna riconoscere che, quanto a quest'ultimo aspetto, nella maggior parte dei casi l'analisi comparata evidenzia sì la presenza in diversi altri ordinamenti di regole volte a evidenziare la corrispondenza tra schieramenti elettorali e schieramenti parlamentari, ma, pur nelle mille declinazioni e sfumature esistenti, sostanzialmente senza vietare in assoluto possibili variazioni della geografia parlamentare.

Casomai il dato comparato dimostra proprio una dinamica contraria, ossia che anche laddove le regole non impongono una cristallizzazione del contesto parlamentare rispetto al momento elettorale, spesso a ciò non corrisponde affatto un'elevata mobilità degli schieramenti all'interno delle Camere, proprio in relazione al peso determinate svolto dalla stabilità del quadro politico di riferimento.

Specularmente<sup>102</sup>, può dubitarsi che isolati ed estemporanei interventi volti ad irrigidire il panorama parlamentare da soli si dimostrano idonei a imbrigliare il riflesso nelle Camere della fluidità del contesto politico nel quale queste si inseriscono laddove esso sia caratterizzato da una forte instabilità.

## **5. L'incompatibilità della cristallizzazione della geografia parlamentare al momento elettorale con il carattere dinamico del principio di rappresentanza**

Sviluppando le valutazioni critiche svolte circa la prospettiva assunta dal riformatore regolamentare del Senato, può dirsi che quello che sembra essere l'errore di fondo (al di là della sopravvalutazione del peso del dato normativo rispetto al possibile orientamento della

---

<sup>101</sup> In riferimento agli auspici emersi in dottrina quanto all'armonizzazione della disciplina sui Gruppi nei Regolamenti delle due Camere, v. *supra*, § 1, nota 8, con riguardo invece alla speranza di non vedere approvata alla Camera una riforma come quella introdotta al Senato, v. *infra* § 9.

<sup>102</sup> Proprio come dimostra quanto avvenuto al Senato in sede di prima applicazione delle nuove regole sulla costituzione dei Gruppi in corso di legislatura (v. *infra* § 8 e § 9).

denunciata eccessiva mobilità parlamentare fatta registrare dalla prassi)<sup>103</sup> non è tanto quello di aver voluto seguire la direttrice che mira ad un auspicabile collegamento fra gli schieramenti che si creano all'interno dell'Assemblea e quelli che si sono in precedenza presentati al vaglio del corpo elettorale, quanto quello di aver puntato a fissare la fotografia politica dell'esito del voto per l'intero arco della legislatura. Infatti, come è stato efficacemente evidenziato anche da quella parte della dottrina che condivide la prospettiva assunta dal riformatore<sup>104</sup>, «Contro tale soluzione si obietta facilmente che, seppur ispirata da una condivisibile esigenza di coerenza politica, essa fini[sce] per cristallizzare il quadro politico al momento elettorale, impedendo che le sue successive evoluzioni [...] possano trovare adeguato riflesso sul piano parlamentare», il che risulta particolarmente grave – o, se si vuole, anacronistico – ove si consideri – come sopra accennato – che oggi, «l'identificazione tra partiti presentatisi alle elezioni e gruppi parlamentari» ha «perso gran parte del suo significato alla luce della trasformazione dei partiti politici, sempre meno ideologici e sempre più personali», pretendendosi dunque «dal gruppo e dai suoi iscritti una fedeltà al partito politico che presupporrebbe un'identità ideologica e culturale» che non c'è più<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> In senso contrario cfr. in particolare S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 143 s.

<sup>104</sup> Cfr. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 645, secondo il quale le modifiche apportate alla disciplina sulla costituzione dei Gruppi sono «ispirate a principi condivisibili e ad esigenze ormai indifferibili», il che, peraltro, anche secondo l'Autore non toglie che si possano esprimere «talune perplessità» circa la «idoneità» delle misure introdotte «a raggiungere le finalità perseguite» (v. *infra* nota 125).

<sup>105</sup> S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 138 s., il quale, però, pur ammettendo che «Tale osservazione certamente coglie nel segno», rimarca come a suo giudizio essa «non considera adeguatamente sia il fatto che, in ogni caso, i gruppi corrispondenti a partiti presentatisi alle elezioni hanno di per sé un'identità politico-elettorale ed un radicamento che possono essere solo presunti per i gruppi formati in corso di legislatura; sia che [...] la proliferazione dei gruppi mette comunque oggettivamente in fibrillazione, se non addirittura in crisi, l'organizzazione ed il buon andamento dell'attività parlamentare». Dubbioso circa la congruità della soluzione sulla costituzione dei Gruppi in corso di legislatura contemplata dalla riforma del Regolamento del Senato proprio in relazione al suo «eccesso di rigidità in una stagione connotata da una articolazione fragile e instabile del sistema partitico» è anche G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, cit., p. 74.

Ciò che sembra maggiormente contestabile è la concezione di fondo della rappresentanza politica che l'intervento riformatore sembra esprimere, non dunque perché non sia possibile – e, per certi versi, auspicabile – prevedere per via normativa una qualche forma di corrispondenza (iniziale, v. *infra* § 7) fra Gruppo di iscrizione del parlamentare e fazione politica con cui questi si è presentato alle elezioni, ma piuttosto perché anche «ammettendo il ruolo fondamentale svolto dai partiti», essi – soprattutto, come detto, oggi – «non possono» rigidamente identificarsi con quelli esistenti al momento delle elezioni, pena una cristallizzazione dell'invece dinamico meccanismo di partecipazione politica» delineato dalla Costituzione. Infatti, «l'evoluzione del quadro politico» e parlamentare corrisponde «al diritto dei cittadini di partecipare quotidianamente [...] alla politica nazionale»<sup>106</sup>, in un costante dialogo fra eletti ed elettori, certo mediato – tanto più quanto queste “funzionino” – dalle forze politiche<sup>107</sup>, che non può esaurirsi al momento del voto politico da esercitarsi ordinariamente ogni cinque anni.

Viceversa, irrigidimenti come quelli imposti dalle nuove regole sulla costituzione dei Gruppi al Senato finiscono per imbrigliare coattivamente il funzionamento del circuito rappresentativo.

In questa prospettiva, la preoccupazione che spinge a criticare le regole introdotte, non è tanto e solo quella legata alla necessità di consentire possibili cambiamenti della geografia parlamentare che potrebbero volersi realizzare proprio per meglio perseguire il man-

---

<sup>106</sup> V. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 142, il quale, tuttavia, non pare aderire a questa impostazione, poiché, sulla base del presupposto per cui «l'intermediazione svolta dai partiti politici [è ritenuta] decisiva ai fini della ricostruzione del rapporto tra elettori ed eletti», sostiene che «La possibilità di costituire gruppi parlamentari non corrispondenti ai partiti politici presentatisi alle elezioni» costituisca «un'inversione [...] del circuito della rappresentanza politica» che sarebbe «delineato in Costituzione» (p. 142 s.); si tratta di valutazioni di fondo ribadite dall'Autore all'indomani dell'approvazione delle nuove regole sulla costituzione dei Gruppi a Palazzo Madama, v. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 645, e cui si è già avuto modo di fare riferimento in precedenza (v. *supra* § 3, spec. nota 52).

<sup>107</sup> L'esigenza di non sopravvalutare il ruolo della mediazione partitica nell'ambito del circuito rappresentativo è stata sottolineata da D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare, Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Il Parlamento"*, Firenze, 12-14 ottobre 2000, in AIC (a cura di), *Il Parlamento*, cit., p. 66 ss.



dato elettorale – ammesso che questo sia precisamente individuabile – ricevuto al momento del voto sulla base del consenso raccolto attorno ad un specifico programma politico<sup>108</sup>; cambiamenti che ad esempio una componente minoritaria di un Gruppo, magari neppure troppo esigua numericamente<sup>109</sup>, potrebbe vedersi costretta a voler mettere in atto in conseguenza di un «tradimento»<sup>110</sup> nei confronti dei propri elettori – ammesso che così si possa chiamare – compiuto da chi determina l'indirizzo di quel Gruppo<sup>111</sup>. Questa esigenza, che pure esprime una problematica concreta<sup>112</sup> che non può essere ignorata e necessita dunque di trovare adeguata copertura, esprime infatti solo parzialmente il profilo critico della riforma che si vuole

<sup>108</sup> Che potrebbe riguardare anche l'assunzione di impegni quanto alle possibili seccessive alleanze ammesse o escluse.

<sup>109</sup> Tanto in ipotesi da superare magari ampiamente il requisito numerico prescritto per la costituzione di un Gruppo.

<sup>110</sup> Espressione utilizzata anche da N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, cit., p. 140, il quale peraltro giustamente ricorda come sia spesso «dubbio se sia stato il parlamentare a «tradire» il programma elettorale, o se invece il «tradimento» sia stato perpetrato dal gruppo parlamentare».

<sup>111</sup> Si tratta sostanzialmente dell'ipotesi paventata da S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 646, per cui «un rimescolamento del quadro politico scaturito dalle urne [...] potrebbe indurre una quota non irrilevante di senatori che non si riconoscono più nel cambiamento radicale di linea politica del partito» – *rectius* del Gruppo – «d'appartenenza ad abbandonarlo». Sul tema, v. anche M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare*, cit., p. 6, per la quale è indiscutibile che quando un certo numero di parlamentari «lamentino [...] la deviazione del proprio Gruppo dal programma che era stato presentato agli elettori, essi debbano poter disporre di un foro nel quale confrontarsi e deliberare democraticamente al riguardo», N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, cit., p. 140 (v. *supra* nota precedente), nonché E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, cit., p. 200, la quale pur volendo contestare «l'idea che il concorso dei cittadini alla determinazione delle scelte di governo avvenga solo nel momento del voto» (v. *infra*, nel testo), si riferisce in modo esplicito alla esigenza di garantire ai parlamentari che «lamenti[no] una deviazione del partito dal programma sottoposto agli elettori una sede in cui confrontarsi democraticamente».

<sup>112</sup> La quale può emergere specie (ma non solo) se ad esempio in corso di legislatura la guida di un partito cambia, il che può rendere molto più facile la creazione di uno iato fra la eventuale (nuova) linea politica di quest'ultimo e quella – almeno fin lì – portata avanti dai membri del Gruppo parlamentare che ne è espressione, in modo simile a quanto avvenuto con riguardo al Partito Democratico proprio nella corrente legislatura.

qui mettere in luce. Anzi, se si ragionasse solo in questi termini, si sottolineerebbe sì un limite dell'intervento riformatore, che infatti non consente a ipotetici dissidenti "in buona fede" di distaccarsi dal proprio Gruppo di origine per meglio portare avanti il programma elettorale per il quale sono stati eletti costituendo un nuovo Gruppo autonomo (pur soddisfacendo il requisito numerico prescritto), ma si accedrebbe per certi versi nella medesima logica distorta dell'idea di rappresentanza assunta dal riformatore, riassumibile nel necessario rigido rispetto di quello che si pretenderebbe essere uno specifico mandato, inteso in senso statico, ricevuto dagli elettori al momento del voto (v. *supra* § 3).

Il tema va infatti affrontato da un'altra angolazione, che "assorbe" e va oltre la questione appena posta, ossia considerando, a tutto tondo, che a possibili mutamenti del quadro parlamentare in corso di legislatura con la nascita di nuovi Gruppi non necessariamente corrisponde il realizzarsi di «operazioni meramente strumentali»<sup>113</sup>. Quando si osserva giustamente che non tutti i possibili mutamenti della geografia parlamentare sono effettuati «in frode» all'elettore<sup>114</sup>, si intende dunque evidenziare qualcosa di più profondo rispetto al possibile realizzarsi di condizioni che conducono ad un necessario riassetto politico per meglio attuare il programma<sup>115</sup> sottoposto al vaglio delle urne e "approvato" dai propri elettori<sup>116</sup>. Qualcosa che ha a che fare con la

<sup>113</sup> Simili a quelle cui «sicuramente abbiamo assistito negli ultimi anni», come evidenziato da E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 12.

<sup>114</sup> E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 11.

<sup>115</sup> A anche rispettare gli "impegni" che si erano eventualmente assunti in termini di alleanze stipulabili o meno, v. *supra* nota 108.

<sup>116</sup> Sembra alludere invece sostanzialmente in particolare a questo S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 646, il quale nel descrivere possibili variazioni del quadro politico in una Camera che potrebbero indurre dei parlamentari a volersi staccare dal Gruppo di appartenenza fa peraltro esplicito riferimento solo a riassetto «allo scopo di dar vita ad una maggioranza di governo»; sul punto v. anche *supra* nota 111. In proposito, con riguardo alla possibile indetificazione di un mandato elettorale riferito all'individuazione di una maggioranza di governo, è quasi superfluo sottolineare l'importanza di non sottovalutare le caratteristiche intrinseche della stessa forma di governo parlamentare, per cui, come osserva A. D'ANDREA, *Premessa*, in A. D'ANDREA, M. PODETTA, (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura*, Cacucci Editore, Bari, 2018,

«nozione di rappresentanza politica»<sup>117</sup> (nonché, *de relato*, con la nozione di libertà di esercizio del mandato)<sup>118</sup> accolta nella nostra Carta fondamentale e che, in qualche modo, si colloca nell'ottica opposta, ossia quella della necessità di dare rilievo ai mutamenti politici che sorgono non in seno ai Gruppi in Parlamento, bensì in seno ai cittadini nella società.

Proprio su questo piano si muove il primo ordine di critiche dal punto di vista della legalità costituzionale alle regole che limitano la possibilità di costituire nuovi Gruppi in corso di legislatura.

Cristallizzando «la forma principale di proiezione della rappresentanza politica», ossia i Gruppi, «ad un determinato momento puntuale», quello del voto, si nega infatti «ogni rilievo a fatti politici sopravvenuti» che «potrebbero costituire il risultato di un mutamento politico di fatto che si ripercuote sulla rappresentanza elettorale»<sup>119</sup>. In questo modo, però, si «isola il rappresentante (i Gruppi) dalle possibili trasformazioni del rappresentato (i mutamenti politici in seno alla società che hanno come primi naturali interlocutori i parlamentari in carica)», imponendo un irrigidimento, anzi «una vera e propria *cesura*»<sup>120</sup>, che sembra proprio porsi in contrasto «con il modello costituzionale di rappresentanza politica» della Carta repubblicana, il quale è impostato

---

p. 9, «l'elezione degli organi parlamentari, vale a dire la selezione dei rappresentanti del corpo elettorale», non «può essere collegata alla individuazione diretta ed immediata del Governo», potendosi a riguardo parlare al massimo di «investitura indiretta, destinata a durare sino a quando non si interrompe la relazione fiduciaria», che «potrà soltanto verificarsi in via fattuale» e, dunque, eventuale.

<sup>117</sup> E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 12.

<sup>118</sup> V. *infra* § 6, spec. note 129 e 143.

<sup>119</sup> E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 11; sul punto, cfr. anche Id., *La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di stato e forma di governo*, cit., p. 246.

<sup>120</sup> E non più «un fisiologico scarto», tra rappresentante e rappresentato, come sottolinea E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 12, nota 36, che, nel paventare le gravi conseguenze che da ciò derivano per l'istituzione parlamentare, si rifa alle categorie utilizzate da G. AZZARITI, *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Considerazioni conclusive*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 113.

«in termini dinamici e dialettici»<sup>121</sup> e presuppone l'esistenza di un rapporto costante fra rappresentante e rappresentato<sup>122</sup> che – come si è già rimarcato – non si può esaurire con l'esercizio *una tantum* del diritto di voto del secondo per la selezione del primo<sup>123</sup>.

In questo senso, «i dubbi sulla conformità [costituzionale] di tale irrigidimento», oltre ad essere «legittimi»<sup>124</sup>, sembrano potersi dire fondati<sup>125</sup>.

<sup>121</sup> E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 11 s.

<sup>122</sup> Né potrebbe essere diversamente secondo le linee di sviluppo del costituzionalismo democratico.

<sup>123</sup> Sempre ammesso che sia individuabile un vero nesso rappresentativo che lega eletto ed elettore tramite il voto, cosa che tutta la più recente legislazione elettorale per la selezione dei membri delle Camere (a partire dal c.d. Porcellum, per arrivare al vigente c.d. Rosatellum-bis, passando per il mai impiegato c.d. Italicum) ha escluso e tutt'ora esclude, in virtù in particolare (al di là degli effetti ulteriormente distorsivi dei meccanismi premiali in passato previsti) dello sradicamento dei primi calcoli elettorali per l'assegnazione dei seggi dal livello territoriale di espressione dei suffragi. Con riguardo all'assai complesso «cammino del suffragio verso il Parlamento nei meandri [in particolare] del sistema» elettorale vigente, nonché alle ricadute che ciò comporta sull'andamento della forma di governo, v. L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica" sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018, parte I, p. 81 ss.

<sup>124</sup> Come sostiene E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 12; in precedenza l'Autore aveva già problematizzato la possibile approvazione di misure regolamentari che introducessero un requisito politico-elettorale da affiancare a quello numerico per la costituzione dei Gruppi in ID., *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in ID., N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 246 ss. Con riguardo alle modifiche introdotte al Senato, pur esprimendosi sul punto in termini più vaghi, sembra collocarsi sulla medesima direttrice di pensiero E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, cit., p. 200, laddove sostiene come «una disciplina regolamentare protesa a "fotografare" all'inizio della Legislatura un certo quadro politico ridimensioni in modo eccessivo l'attitudine responsiva della rappresentanza».

<sup>125</sup> Pur senza arrivare a paventare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni novellate chiamate in causa ed anzi nell'ambito di considerazioni che vedono con favore le modifiche introdotte, anche S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 646, sottolinea come «vi è il fondato timore che una riforma così drastica [...] si risolva in un'eccessiva compressione della politica e delle sue inarrestabili dinamiche». Una simile preoccupazione è evidenziata anche da G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, cit., il quale si è mo-

## 6. La possibile limitazione al pieno esercizio del libero mandato derivante dal divieto di istituire nuove aggregazioni politiche in Parlamento

Il concretarsi del principio di rappresentanza (considerato rispetto alla sua naturale dinamicità) nella possibile realizzazione all'interno delle Camere di cambiamenti nella geografia parlamentare che riflettano i mutamenti politici intervenuti nella società, e dunque nei rappresentati (anche a distanza dell'ultima chiamata alle urne), non è naturalmente fine a sé stesso. Esso costituisce infatti il presupposto per cui quei mutamenti possano trovare riscontro in una – possibile – “correzione” dell'indirizzo politico assunto nell'esercizio della funzione parlamentare<sup>126</sup>, promosso da chi, all'interno delle Assemblee rappresentative, “recepisca”<sup>127</sup> la variazione delle istanze politiche provenienti dal “basso”<sup>128</sup>. Il che altro non significa se non che tali mutamenti politici nel corpo sociale – o meglio, in prospettiva pluralistica, nelle diverse formazioni sociali – devono poter trovare riscontro nell'esercizio del (libero) mandato parlamentare (costituzionalmente protetto).

Bisogna perciò domandarsi se le regole che limitano la costituzione di nuovi Gruppi in corso di legislatura introdotte al Senato si pongono in tensione, ed eventualmente in quale misura, anche con il precetto costituzionale (connesso all'esplicazione del principio di rappresentanza, v. *supra* § 5 e *infra*)<sup>129</sup> del divieto di mandato imperativo.

---

strato preoccupato che queste previsioni «conducano a un ingrossamento abnorme del Gruppo misto (e dunque a un Senato difficilmente “governabile”)».

<sup>126</sup> V. *supra* § 4, nota 67.

<sup>127</sup> O, persino, “anticipi” nell'esercizio della sua funzione rappresentativa il mutamento delle esigenze politiche del corpo sociale.

<sup>128</sup> In riferimento a questo compito di mediazione che spetta ai parlamentari, v. *infra* nota 143 e nota 177.

<sup>129</sup> Con riguardo al rapporto fra principio di rappresentanza e libero mandato nell'ordinamento italiano, nell'ambito di uno studio complessivo svolto in prospettiva sia diacronica che sincronica, da ultimo cfr. ampiamente le riflessioni di A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit., spec. p. 82 ss., e di M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio AIC*, p. 142 ss., spec. p. 156 ss., il quale osserva come proprio dalla moderna crisi della rappresentanza, che si lega alla crisi del sistema dei partiti (differenziandosi così da quella di stampo liberale), derivi la «ricerca di un rapporto diretto con il corpo elettorale, se non addirittura con lo stesso popolo» che viene perseguita con «l'emersione, o riemersione – se si pensa al modello corporativo – di nuove forme di democrazia diretta o partecipata» che, secondo una certa impostazio-

In generale, la constatazione che l'intervenire sulle regole relative alla costituzione dei Gruppi parlamentari cercando di far rispecchiare il più possibile il panorama politico-parlamentare con le risultanze elettorali<sup>130</sup> sia potenzialmente – e dunque almeno in astratto – in grado di avere una qualche ripercussione sull'esercizio del libero mandato emerge in numerose riflessioni della dottrina, anche di quella, invero ampiamente maggioritaria, che arriva comunque a concludere come non si possa ravvisare una intervenuta lesione del divieto di mandato imperativo da parte delle specifiche novità regolamentari introdotte al Senato<sup>131</sup>.

In proposito, già molti anni prima dell'approvazione delle nuove regole sulla costituzione dei Gruppi al Senato, quando già si parlava di inserire per via normativa delle misure atte a limitare a tutto tondo i fenomeni di trasformismo parlamentare (fra le quali già vi erano proposte di riforma regolamentare idonee a «scoraggiare la creazione di gruppi privi di legittimazione elettorale») si era in effetti sottolineato come nel far questo sarebbe stato necessario prestare molta attenzione a «toccare quel che resta del libero mandato» parlamentare, poiché la loro introduzione avrebbe «contribui[to] per la sua parte a scalfire il significato del secondo concetto espresso dall'art. 67 Cost., abitualmente ricordato come “divieto di mandato imperativo”»<sup>132</sup>. Più recen-

---

ne, «pone[...] come preconditione il tema del superamento del “divieto di mandato imperativo”» (p. 156).

<sup>130</sup> Cfr. N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, cit., p. 1.

<sup>131</sup> Da questo punto di vista, si può in effetti notare come già di per sé il chiamare in causa il principio del libero mandato espresso dall'articolo 67 della Costituzione, anche solo per escluderne la lesione da parte delle novelle introdotte al Senato (v. *infra* note seguenti), stia ad indicare come l'ambito in cui è intervenuto il riformatore regolamentare modificando le regole sulla costituzione dei Gruppi risulti particolarmente “sensibile” rispetto alla concreta esplicitazione del divieto di mandato imperativo.

<sup>132</sup> N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, cit., p. 137 s., il quale, tuttavia, non arriva di per sé a sostenere l'illegittimità costituzionale di tali misure, limitandosi ad evidenziare, da un lato, come sia «necessario assicurare che simili discipline siano presenti in entrambi i rami del Parlamento», dall'altro, come con le stesse non si debbano indurre «irrigidimenti fuori luogo delle dinamiche politico-parlamentari»; sul tema, cfr. anche quanto osservato dieci anni prima da ID., *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1991, spec. 237 ss., in particolare con riguardo alla “mobilità” dei singoli parlamentari. Sul punto, v. anche G. BRUNELLI, *Lo “spazio” dei Regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2017, p. 6, che ha sottolineato come sia

temente, all'indomani dell'approvazione della modifica del Regolamento del Senato, si è nella stessa prospettiva ribadito che il tema della possibile limitazione alla «costituzione di nuovi Gruppi parlamentari» pone «inevitabilmente alcune rilevanti questioni che involgono uno dei principi cardine del parlamentarismo moderno, ovvero quello del divieto di mandato imperativo, sancito dall'articolo 67 Cost.»<sup>133</sup>. Dunque, trattandosi di «un aspetto che tocca assai da vicino il principio del divieto di mandato imperativo»<sup>134</sup>, ci si è inevitabilmente chiesti «se e quanto» regolamentazioni normative come quella contemplata nel riformato Regolamento del Senato «inci[dano] sulla effettività della norma che sancisce il principio della libertà del mandato parlamentare»<sup>135</sup>.

Come anticipato, la risposta della dottrina a tale interrogativo è stata in larga misura quella per cui nelle modifiche alla disciplina del Regolamento del Senato sulla costituzione dei Gruppi non sarebbe ravvisabile alcuna violazione del disposto di cui all'articolo 67 della Costituzione<sup>136</sup>.

---

necessario fare attenzione che le misure adottate per contrastare la frammentazione parlamentare «non si infrangano[...] contro quel principio costituzionale del libero mandato che mai come oggi[...] dev'essere difeso nel suo nucleo essenziale».

<sup>133</sup> A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 10, il quale, nell'effettuare tale riflessione, affianca a queste misure quelle relative a «vincoli posti ai singoli parlamentari inerenti la possibilità di abbandonare il Gruppo di appartenenza», chiamate sul punto in causa in modo ancor più evidente.

<sup>134</sup> A. CARBONI, M. MALGOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 12. V. anche A. M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 10, per cui «Le nuove previsioni normative introdotte [...] relativamente ai gruppi parlamentari incidono, in una certa misura, sul principio di libertà del mandato».

<sup>135</sup> R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., p. 2.

<sup>136</sup> In generale, con riguardo alla compatibilità con il disposto dell'articolo 67 della Costituzione della previsione di un requisito qualitativo politico, connesso al risultato elettorale, da affiancare a quello quantitativo numerico, cfr. V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, cit., p. 139 ss., M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI Legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 46 ss. Con specifico riguardo alla conformità delle nuove regole sulla costituzione dei Gruppi introdotte al Senato con il principio del libero mandato parlamentare, oltre ai contributi citati nelle note seguenti, v. A. M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il*

Nello specifico, con riguardo alle limitazioni alla possibilità di costituire nuovi Gruppi in corso di legislatura, l'argomento utilizzato è stato quello per cui «Fintantoché sarà consentito al parlamentare di abbandonare il proprio Gruppo di originaria appartenenza senza incorrere in una decadenza del mandato<sup>137</sup> [...] nessun ostacolo realmente consistente all'esplicazione del libero mandato parlamentare può scorgersi»<sup>138</sup>. A corroborare questa tesi si è inoltre rimarcato<sup>139</sup>, secon-

---

*divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 9 e 12, e A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit., p. 112, nonché, indirettamente, S. CECCANTI, *La bozza di riforma del Regolamento Camera non tocca i due aspetti chiave da riformare: disciplina dei Gruppi e corsia preferenziale per il Governo in Parlamento*, cit., p. 1. Con precipuo riferimento alla compatibilità con il divieto di mandato imperativo delle nuove regole relative alla previsione di sanzioni per i singoli senatori "transfughi", v. anche T. F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, cit., p. 4.

<sup>137</sup> A differenza di quanto accade nell'ordinamento portoghese quando un parlamentare lascia il proprio partito, v. *supra* § 4, nota 97.

<sup>138</sup> E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 11, il quale come detto vede piuttosto un problema di «compatibilità di tale innovazione regolamentare con il modello costituzionale di rappresentanza politica» (p. 12) e non «una possibile lesione del divieto di mandato imperativo» (p. 11). La conformità delle modifiche introdotte al principio del divieto di mandato imperativo con esplicito riferimento al permanere della possibilità per «il singolo parlamentare che decida di abbandonare il [proprio] gruppo [...] di iscriversi ad altro gruppo o al gruppo misto» (con osservazioni che paiono però investire anche la legittimità delle regole sulla limitazione alla costituzione dei Gruppi), è sottolineata anche da N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, cit., p. 1., ID., *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, cit., p. 24, ID., *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., p. 30; nello stesso senso si esprime A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 13.

<sup>139</sup> Bisogna notare che le osservazioni di S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 143, di seguito riportate nel testo sono state in realtà elaborate in riferimento a generiche proposte di riforma regolamentare da portare avanti nel corso delle XVII Legislatura prima dell'approvazione delle modifiche alla disciplina sulla costituzione dei Gruppi del Senato qui prese in considerazione. All'indomani dell'approvazione della riforma del Regolamento del Senato, ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, cit., p. 182 ss., ID., *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 641 ss., spec. 644 ss., ha ribadito il proprio favore al tenore delle modifiche introdotte, senza però riproporre esplicitamente il tema della conformità delle novelle al principio del divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 della Costituzione; in proposito, dalle considerazioni svolte dall'Autore, pare potersi



do la medesima direttrice di pensiero, che nelle riforme regolamentari «volte alla corrispondenza tra liste elettorali e gruppi parlamentari», la «supposta lesione della libertà di mandato» non sarebbe rinvenibile non solo perché esse continuano «a consentire al parlamentare di rimanere in carica», ma anche perché nel caso di cambio del Gruppo di appartenenza il parlamentare non «subire[bbe] sanzioni, neppure [...] pecuniarie». La libertà di mandato dei parlamentari non sarebbe perciò «violata», ma solo «per così dire circoscritta nell'ambito delle forze politiche presentatesi alle elezioni».

Benché quella di ritenere le nuove regole sulla costituzione dei Gruppi al Senato compatibili con il disposto dell'articolo 67 della Costituzione sia l'impostazione più diffusa, sembra potersi dire che tale conclusione sconti il limite di considerare, almeno in qualche misura, la libertà di mandato in ottica esclusivamente individualistica, correndo così il rischio di non «cogliere per intero il contenuto e le potenzialità di significato del divieto di mandato imperativo»<sup>140</sup>.

In questa prospettiva, l'osservazione per cui la libertà di mandato «In nessun caso» dovrebbe poter «implicare il ritorno del sistema costituzionale all'epoca paleo-liberale del parlamentare totalmente libero da qualsiasi appartenenza politico-elettorale», più che costituire un argomento per cui salutare con favore la – ritenuta solo parziale – limitazione della libertà di mandato nell'ambito delle manifestazioni politiche emerse nel momento elettorale<sup>141</sup>, evidenzia all'opposto come per evitare di utilizzare una chiave di lettura parziale del divieto di mandato imperativo risulti appunto necessario, fra le altre cose, non circoscrivere il significato di quest'ultimo alla garanzia del singolo parlamentare, per collocarne funzione e contenuto nel quadro del «*concorso*» fra le formazioni politiche rappresentate in Parlamento<sup>142</sup>.

---

comunque senz'altro concludere per la compatibilità, secondo quest'ultimo, delle soluzioni effettivamente introdotte nella disciplina regolamentare di Palazzo Madama con il citato principio costituzionale, anche perché ha definito quello del Senato un «esempio virtuoso», benché abbia al contempo sottolineato come non possano «però tacersi talune perplessità circa la loro idoneità a raggiungere le finalità perseguite».

<sup>140</sup> P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, Padova 1985, p. 683, che sottolinea come questo approccio si fondi sulla considerazione di tale principio nell'ottica della «mera protezione dello *status* di parlamentare».

<sup>141</sup> Come invece sostenuto da S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 143.

<sup>142</sup> V. P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 683.

La libertà di mandato, come è stato giustamente osservato, va considerata nell'ambito della «intrinseca ambiguità del modello di rappresentanza» voluto dal Costituente<sup>143</sup>, nel quale pur accogliendosi una rappresentanza parlamentare a forte caratterizzazione partitica non si arriva a lasciare ai partiti la piena disponibilità del processo di assunzione della decisione politica<sup>144</sup>. Il che conduce – o comunque consente di condurre – a una non totale “sovrapponibilità” fra sistema partitico e geografia parlamentare, ossia a una non piena corrispondenza fra partiti e Gruppi in Parlamento<sup>145</sup>. In quest’ottica, la libertà di mandato,

<sup>143</sup> Con riguardo al tema della relazione fra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione e della possibile “tensione” rinvenibile fra i principi ivi espressi si rinvia alle ancora attuali considerazioni di V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 56 ss., spec. nota 7, e ID., *Partiti, Parlamento, Governo*, in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico. Atti del I congresso nazionale di dottrina dello stato*, La nuova Europa, Milano, 1967, p. 93 ss.; rispetto alla «lungimirante interpretazione dell’art. 67 Cost. di Vezio Crisafulli», il quale in effetti, in relazione all’individuazione dei principi che se non si pongono «proprio [...] in tensione» a quest’ultimo certamente richiedono si proceda ad un «contemperamento/bilanciamento reciproco», «non si limita[va] a citare l’art. 49 Cost. [...], ma cita[va] anche l’art. 1 Cost.» (p. 154), v. M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, cit., p. 152 ss. In proposito A. NEGRI, *Lo Stato dei partiti*, in ID., *La forma Stato. Per la critica dell’economia politica della Costituzione*, Feltrinelli, Milano, 1977, p. 119, ha peraltro evidenziato che la – in qualche misura, e a suo giudizio «senz’altro», rilevabile – «contraddittorietà» fra i «momenti» postulati in questi due articoli costituzionali è «vitale», in quanto di essa «vive», e su di essa «soltanto può reggersi», il moderno sistema di rappresentanza». Come spetti ai parlamentari trovare la «sintesi» fra articolo 49 e 67 della Costituzione e dunque, in definitiva, «dell’organizzazione politica dello Stato», è stato recentemente sottolineato in particolare da C. DE FIORES, *Sulla rappresentanza della nazione: brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Atti del Convegno di Vercelli, 25 novembre 2016, cit., p. 59.

<sup>144</sup> P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 686 s.

<sup>145</sup> In una dinamica nella quale questa maggiore o minore “sovrapponibilità” dipende proprio dalle modalità concrete di esercizio del libero mandato del parlamentare, poiché «È a questi che spetta[...] aderire alle indicazioni del partito ravvisandole coerenti con gli interessi della nazione» o, invece, «rilevarne una cesura così netta da indurlo *conseguentemente e coscientemente*» – a esprimere il proprio dissenso», come osserva C. DE FIORES, *Sulla rappresentanza della nazione: brevi note sul divieto di mandato imperativo*, cit., p. 63. In proposito, E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte II, p. 184, evidenzia la necessità di «prendere atto della circostanza che il tentativo di sovrapposizione integrale fra sistema politico-partitico e rappresentanza parlamentare è fallito, in quanto i partiti non esauriscono la complessità del tessuto sociale che aspira

lungi dall'essere un arcaico residuo dell'epoca liberale, non rappresenta solo lo strumento che consente di produrre una cesura tra sistema politico e società affinché tramite una sorta di "decantazione" si renda possibile raggiungere «mediazioni e compromessi sulla base di scelte politiche non immediatamente condizionate da istanze settoriali o corporative», bensì costituisce al contempo il "grimaldello" che consente di mantenere aperto in modo permanente il «canale di comunicazione» fra il sistema politico ed il pluralismo sociale, a sua volta "protetto" dal testo costituzionale, «accresce[ndo] la legittimazione autonoma dei gruppi parlamentari nella società civile»<sup>146</sup>. La proclamazione dell'autonomia dei parlamentari assume dunque «un preciso significato politico-costituzionale», essendo quello italiano un «sistema di partecipazione politica aperto, mirante a coinvolgere il maggior numero di soggetti del pluralismo politico nel processo di decisione parlamentare», nel quale il parlamentare «viene a trovarsi al centro di una trama di relazioni altamente competitiva» e la funzione del divieto di mandato imperativo dispiega i suoi effetti nel «rapporto con la sfera societaria, come garanzia del pluralismo politico, prima che dello *status* individuale». Il riconoscimento di questo *status* individuale, che si concreta nel diritto del singolo parlamentare di votare in difformità al proprio Gruppo e, eventualmente, di fuoriuscire da quest'ultimo senza perdere la carica, non esaurisce perciò il profilo complessivo del divieto di mandato imperativo, rappresentandone solo il contenuto minimo (v. *infra*). Il principio del libero mandato rappresenta infatti anche una

---

ad essere rappresentato in Parlamento». Da ultimo, A. D'ANDREA, *Forma di governo e coordinate costituzionali: i limiti del giustificazionismo fattuale*, in C. BERGONZINI, A. COSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 246, ha sottolineato come, benché non si possa arrivare a «ritenere che partiti politici e gruppi parlamentari siano soggetti del tutto separati destinati ad agire con logiche differenti», «certo non è possibile pretendere di "appiattare" del tutto i gruppi sui partiti di riferimento».

<sup>146</sup> P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 688. In questa prospettiva, L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cleup, Padova, 1977, p. 87, osservava che «la *ratio* dell'art. 67 non consiste nel consentire ai parlamentari di frodare gli elettori, mutando arbitrariamente di avviso o di bandiera nel corso della legislatura. Il legame fra parlamentari e partiti si spezza talora per ragioni di coscienza, ma il più delle volte ciò avviene per scissioni registratesi nell'ambito della stessa formazione politica interessata, le quali hanno di regole determinate giustificazioni, non comportano che gli scissionisti non abbiano più seguito nel corpo elettorale, ma restino in carica contraddicendo alle regole della democrazia».

garanzia per i parlamentari rispetto alla possibilità di svolgere un ruolo attivo nei «processi di rappresentanza politica», partecipando alla «elaborazione di sintesi politiche» anche senza la mediazione delle rispettive “forze partitiche” rispetto ad istanze politiche provenienti dalla società. Il principio del libero mandato è insomma il garante della «autonomia del sistema rappresentativo», una «autonomia profondamente diversa dall’antica separatezza liberale», che consente a quest’ultimo di non «appar[ire] separato dalle spinte, dalle domande, dagli interessi dei rappresentati» e di essere al contempo «dotato di quella autonomia e duttilità» necessarie affinché nei Gruppi parlamentari si possano attivare a livello istituzionale quei «collegament[i] fra gli apparati di partito e la società civile»<sup>147</sup> dei quali non si può fare a meno in una democrazia plurale.

Proprio dal riconoscimento della “complessità sociale” e dalla sua tutela garantita a livello costituzionale discende la configurazione della rappresentanza parlamentare come un’istituzione collettiva<sup>148</sup>, nella quale il ruolo da protagonista è giocato dai Gruppi parlamentari<sup>149</sup>, espressione ma non “fotocopia” delle forze politiche.

Si comprende così facilmente come nell’ordinamento costituzionale la libertà di mandato abbia finito per spostarsi dal singolo parlamentare alle aggregazioni politiche in Parlamento<sup>150</sup>, ossia ai Gruppi<sup>151</sup>.

<sup>147</sup> Le citazioni sono anche in questo caso da riferire a P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 681 ss.

<sup>148</sup> Poiché «l’attività dei parlamentari si iscrive in un quadro dinamico e articolato di interazioni fra rappresentanti», come ha evidenziato P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 696.

<sup>149</sup> Con riguardo al ruolo dei Gruppi parlamentari e alla sua evoluzione rispetto allo sviluppo della forma di Stato e di governo, cfr. ampiamente A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., spec. p. 103 ss.

<sup>150</sup> A maggior ragione questo è avvenuto nella prima fase repubblicana, ossia quando i Gruppi costituivano l’istituzionalizzazione nelle Assemblee rappresentative di partiti “forti”, aventi un marcato carattere ideologizzato e un significativo radicamento nella società, cfr. E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, cit., p. 190.

<sup>151</sup> In proposito, partendo dalla constatazione che la Carta repubblicana riconosce espressamente al singolo parlamentare due soli diritti (quello di iniziativa legislativa di cui all’articolo 71 e quello, da esso derivante, di presentare emendamenti v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, 2003, p. 334, cui potrebbe però in effetti aggiungersi proprio quello di esercizio del libero mandato di cui all’articolo 67 ma anche 68, v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*).

Si tratta di una dinamica che ha interessato – seppur con diverse

ne, Giuffrè, Milano, 1991, p. 304, nonché quello di ricevere l'indennità di cui all'articolo 69), è stato peraltro osservato da A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit., p. 123, nota 83, come dalla Costituzione sarebbe possibile trarre l'indicazione che la «cellula» della struttura camerale» sia il Gruppo parlamentare; ciò per l'Autore è desumibile non solo dalla circostanza che la Costituzione pur limitandosi a richiamare l'esistenza dei Gruppi quali soggetti deputati a designare i componenti delle Commissioni in sede deliberante e d'inchiesta ne presuppone l'esistenza, ma anche dalla circostanza che essa «individua frazioni di parlamentari che sono titolari di speciali diritti di garanzia solo perché numericamente rilevanti». Questo peraltro non toglie, come sottolinea N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1989, p. 1183, che il testo costituzionale, contemplando comunque un «nucleo di diritti e attribuzioni» in capo al singolo parlamentare, riconosce la soggettività di quest'ultimo e proprio per questo individua in lui «la più piccola minoranza» astrattamente immaginabile» in grado ad esempio di sollevare un conflitto all'interno di una Camera» (v. anche ID., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., p. 302 ss.), come peraltro da ultimo esplicitato dalla stessa Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17 del 2019, nella quale la Consulta non ha escluso neppure l'astratta legittimazione ad agire in tal senso (qualora ne sussistano le condizioni in relazione alla titolarità della prerogativa che si ritiene violata) da parte di un Gruppo parlamentare (il che però richiede l'indispensabile – v. Corte cost., ordinanza n. 280/2017 – «indicazione delle modalità» con le quali il Gruppo «deliber[i] di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale», v. punto 3 del *Considerato in diritto*); in commento a questa pronuncia, fra i molti, cfr. almeno, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 2 ss., M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 611 ss., P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2019, p. 40 ss., V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, p. 271 ss., G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 1/2019, p. 2 ss., nonché L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale «soglia di evidenza» giustifica l'intervento della Corte?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 marzo 2019, p. 1 ss.; sulla difficoltà concreta di attivare una simile prerogativa anche all'indomani della citata ordinanza, v. in particolare A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 2 ss.; prima della pronuncia della citata ordinanza, con riguardo al nesso fra valutazione delle «menomazioni della posizione del singolo parlamentare» e «insindacabilità dei regolamenti parlamentari in relazione al procedimento legislativo», «sulla base della considerazione che l'esclusione del sindacato in sede di conflitto pone la Corte in aperta contraddizione con se stessa», si era soffermato G. SERGES, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, in *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 33 ss., spec. p. 40 s.

sfumature – tutti i sistemi parlamentari democratici<sup>152</sup> e che ha condotto dal punto di vista pratico ad un progressivo ridimensionamento del ruolo del singolo parlamentare e, quindi, delle prerogative a lui normativamente riconosciute (in particolare nella disciplina regolamentare)<sup>153</sup>, per cui «i più rilevanti poteri di iniziativa e di richiesta, in grado di condizionare l'organizzazione e lo svolgimento dei lavori, sono conferiti non [più] al singolo [...] ma a gruppi qualificati»<sup>154</sup>.

Questo tratto ha caratterizzato di fatto tutti gli interventi riformatori delle regole interne delle Camere via via realizzati in Italia<sup>155</sup> e ha trovato conferma, non a caso<sup>156</sup>, nell'ultima articolata revisione della disciplina regolamentare del Senato nell'ambito della quale si collocano anche le modiche apportate in tema di costituzione dei Gruppi<sup>157</sup>.

<sup>152</sup> Cfr. N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 1164, il quale ricorda come ciò sia dovuto anche a «esigenze di funzionalità e speditezza dei lavori» che appartengono «Ad ogni assemblea deliberante» (v. *supra* § 4, spec. nota 71). In proposito R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 90, ha osservato come in effetti il potenziamento delle prerogative dei Gruppi a dispetto di quelle dei singoli parlamentari costituisca «una tendenza che sembra rafforzarsi man mano si senta più forte l'esigenza di snellire e rendere efficiente la macchina decisionale».

<sup>153</sup> Sul punto, si veda la efficace ricostruzione da ultimo proposta da E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, cit., p. 190 ss.

<sup>154</sup> N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 1164, il quale in proposito parla di «ruolo subordinato del parlamentare singolo», che, tuttavia, «non sembra doversi porre in termini eccessivamente drammatici». Sul punto, cfr. anche R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 90 ss.

<sup>155</sup> Ed in particolare il varo dei nuovi Regolamenti parlamentari del 1971, cfr. E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, cit., p. 190, e N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 1186. Sul tema, v. anche R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 90, il quale a sua volta peraltro osserva come attraverso la «continua riscrittura» dei Regolamenti con il potenziamento dei Gruppi a discapito del ruolo del singolo parlamentare si sia finito per ridurre quest'ultimo a «*backbencher* o, con un'espressione più usuale da noi, *peon*».

<sup>156</sup> Si vuole qui alludere alla «storica» corrispondenza fatta registrare dalla prassi, riforma dopo riforma, fra potenziamento del ruolo dei Gruppi con contestuale depotenziamento delle prerogative dei singoli parlamentari e ricerca di un – oggi erroneamente preteso necessario – maggior efficientismo delle procedure decisionali (v. *supra* nota 152).

<sup>157</sup> In riferimento alla tradizionale tendenza, che sta però andando via via scomparendo, del Regolamento del Senato ad essere «leggermente meno «gruppo-centrico» rispetto a quello della Camera, v. R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p.

Lo spostamento dell'esercizio sostanziale del libero mandato dal singolo parlamentare ad un livello organizzativo superiore, identificabile in definitiva nel Gruppo, non sta però a significare, come già anticipato, che il divieto di mandato imperativo costituisce ormai solo un vecchio ricordo di un passato ormai lontano, privo di valenza prescrittiva (del quale è dunque possibile fare a meno)<sup>158</sup>.

Quanto a quest'ultimo aspetto, non dovrebbe essere neppure necessario notare che se il principio del libero mandato è ancora contemplato nella Costituzione italiana, così come peraltro in quella della maggior parte delle altre democrazie parlamentari<sup>159</sup>, «non esiste alcun tipo di ragionamento autorizzato a trascurarne il rilievo» o a negarne la «prescrittività» e, dunque, la «giustiziabilità»<sup>160</sup>.

---

92, e A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit., p. 123, nota 83.

<sup>158</sup> Benché esso, come efficacemente osservava N. BOBBIO, *Le istituzioni parlamentari ieri e oggi*, in N. PICCARDI, N. BOBBIO, F. PARRI, *La Sinistra di fronte alla crisi del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 28, abbia «avuto la fatal sorte di essere stato sempre violato», essendo come «uno di quegli spaventapasseri in cui i passeri fanno tranquillamente il loro nido»!

<sup>159</sup> Oltre a N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 1184, cfr. da ultimo R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., p. 2 ss.

<sup>160</sup> Cfr. N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 1184 s., che in modo condivisibile sottolinea come l'esistenza di un diritto costituzionale al libero esercizio del mandato parlamentare richieda che la sua eventuale violazione venga accertata e, se del caso, reintegrata da «un'istanza davvero imparziale», dunque non identificabile nella sola Presidenza della Camera di appartenenza. In riferimento all'evidenziazione della non negabile «precettività» del contenuto dell'articolo 67 della Costituzione, oltre a ID., *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, cit., p. 138 s., v. anche ID., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in ID., F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 131, ove l'Autore ribadisce come esso abbia un significato «costrittivo», per cui «l'esercizio del mandato in forma libera da condizionamenti particolari dovrebbe essere un dovere valutabile giuridicamente». Più in generale, sulla possibilità, ed anzi necessità, di non «rinunciare» «ad affermare la giuridicità della rappresentanza politica», che, per quanto debba essere considerata anche come un «problema di filosofia politica», «non può non essere considerata altresì, per quanto in connessione con le costruzioni di filosofia politica, come un problema di ordine giuridico», si è recentemente soffermato S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., p. 4.

Partendo da questo presupposto<sup>161</sup>, si potrebbe comunque essere tentati di osservare che «nella temperie attuale» è rimasto «Ben poco» di «costituzionalmente vivo» del contenuto dell'articolo 67 della Costituzione<sup>162</sup>, specialmente se si ritiene che il divieto di mandato imperativo vada inteso esclusivamente come strumento di tutela del singolo parlamentare. In questa prospettiva, infatti, il principio del libero mandato è andato certo incontro ad un «drastico ridimensionamento»<sup>163</sup>. A sostegno di questa lettura potrebbe peraltro argomentarsi che nell'unica occasione in cui la Corte costituzionale ha avuto modo di soffermarsi, seppur brevemente, in modo sostanziale sul contenuto dell'articolo 67, ossia nella famosa sentenza n. 14 del 1964<sup>164</sup>, la Consulta ha evidenziato – solo – che «Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene» e che perciò «nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito»<sup>165</sup>.

Tuttavia, circoscrivere l'operatività del divieto di mandato imperativo al solo *status* del parlamentare rappresenta un'opzione interpretativa residuale dell'articolo 67 della Costituzione<sup>166</sup>. Ammettere che gli «impegni» assunti dal parlamentare nei confronti del corpo elettorale, del partito di appartenenza e del proprio Gruppo non diano vita

<sup>161</sup> Che non può essere negato, ma la massimo contestato quanto alla scelta sul punto compiuta dal Costituente, come in effetti ha fatto in particolare G. U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Savelli, Roma, 1975, p. 108.

<sup>162</sup> Cfr. N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, cit., p. 137.

<sup>163</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 681.

<sup>164</sup> Da ultimo, la Corte costituzionale ha avuto modo di spendere qualche parola sull'articolo 67 della Costituzione nella già citata ordinanza n. 17 del 2019, limitandosi però ad osservare, nell'argomentazione volta a spiegare le ragioni del riconoscimento in certi casi della legittimazione del singolo parlamentare a sollevare un conflitto di attribuzione, che «la Costituzione individua una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea» necessarie «all'esercizio del libero mandato parlamentare» di cui all'articolo 67 (punto 3.3 del *Considerato in diritto*).

<sup>165</sup> Corte cost., sent. n. 14/1964, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>166</sup> In questo senso P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 681.



ad alcuna obbligazione giuridicamente sanzionabile<sup>167</sup> significa infatti – come si è già anticipato – riconoscere solo il «contenuto minimo» del divieto di mandato imperativo<sup>168</sup>. La non punibilità dei “cambi di casacca” effettuati in corso di legislatura così come dei voti dati in contrasto alle direttive del proprio Gruppo non esaurisce dunque il contenuto prescrittivo del libero mandato. Da questo punto di vista non vale neppure richiamare con troppa enfasi quanto detto dal giudice costituzionale nella citata sentenza del 1964, dal momento che in quell’occasione la Corte si è limitata a osservare in poche righe quanto risultava sufficiente – senza proporre una globale ricostruzione sistematico-costituzionale del significato del divieto di mandato imperativo – per dichiarare infondata una specifica questione sottoposta<sup>169</sup>, il che non esclude affatto che all’articolo 67 della Costituzione possa, ed anzi debba, essere riconosciuta una portata più ampia.

Come si è cercato di evidenziare, nei moderni ordinamenti democratici il principio del divieto di mandato imperativo non è dunque “morto”, ma necessita di essere riletto alla luce della concreta esplicazione della dinamicità del rapporto rappresentativo costituzionalmente richiesta, estendendo l’operatività del libero mandato alla «complessiva attività» del parlamentare e “elevandone” la portata alle articolazioni politiche di cui si compongono le Camere<sup>170</sup>.

Secondo l’assetto costituzionale accolto anche nella nostra Carta fondamentale, così come poi – da questo punto di vista in modo coerente – tradotto nella disciplina regolamentare di entrambe le Camere<sup>171</sup>, il

<sup>167</sup> Con riguardo alla rilevanza del divieto di mandato imperativo applicato a «mandati o istruzioni di natura in senso privata» (cui peraltro si connette la valenza «ovviamente solo politica» anche del “Contratto per il Governo del Cambiamento” stipulato dai leader del MoVimento 5 Stelle e della Lega all’avvio della XVIII Legislatura, evidenziata fra gli altri da A. D’ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 681), v. N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, cit., p. 138 s.

<sup>168</sup> V. R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 88.

<sup>169</sup> Che riguardava la pretesa illegittimità della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, anche in ragione della violazione dell’articolo 67, essendo stata quella legge approvata da parlamentari che avevano dichiarato di dare voto favorevole soltanto in obbedienza alle direttive del loro rispettivo partito politico.

<sup>170</sup> Che a loro volta devono poter essere dotate di un sufficiente grado di “dinamicità”.

<sup>171</sup> V. *supra* nota 157.

parlamentare può infatti partecipare veramente alla formazione della decisione politica statutale, e dunque esercitare in modo completo il proprio libero mandato, solo in quanto membro di un Gruppo. Per i motivi (e secondo l'evoluzione delle regole organizzative e procedurali dei Regolamenti parlamentari) di cui si è detto, il rappresentante può infatti effettivamente ed efficacemente contribuire all'attività della Camera di appartenenza, svolgendo con pienezza le prerogative del suo mandato, esclusivamente per il tramite dell'iscrizione a un Gruppo.

Si sottolinea questo, nella prospettiva che qui maggiormente interessa, non tanto per rilevare la possibilità di configurare sul piano teorico quale “onere”<sup>172</sup> la necessaria appartenenza ad un Gruppo e neppure per sindacare la legittimità della normativa regolamentare che, da un lato, pare nel nostro ordinamento prevedere invece l'iscrizione a un Gruppo come vero e proprio “obbligo”<sup>173</sup>, dall'altro, ha via via “svuotato” le prerogative riconosciute al singolo parlamentare per “impinguare” quelle attribuite ai Gruppi; anche perché «sarebbe irragionevole» gravare la suddetta disciplina di sospetti di incostituzionalità stante il modello di rappresentanza politica prescelto direttamente dal Costituente incentrato sul ruolo dei partiti<sup>174</sup> e – appunto – dei Gruppi<sup>175</sup>, almeno, quanto al secondo aspetto, fintantoché con il

<sup>172</sup> Il cui «adempimento» sarebbe «condizione per la titolarità di diritti ulteriori» che andrebbero a “completare” le prerogative parlamentari permettendo di «svolgere con pienezza» il proprio mandato, v. N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 1162 s.

<sup>173</sup> Non potendosi approfondire qui la questione, ci si limita ad osservare come costituisca una novità piuttosto rilevate, benché circoscritta (per ovvie ragioni numeriche) nel suo impatto pratico, l'introduzione con la recente riforma regolamentare del Senato (attraverso la modifica del primo comma dell'articolo 14 del Regolamento) della possibilità per i senatori a vita di non iscriversi ad alcun Gruppo.

<sup>174</sup> L'irragionevolezza del ritenere costituzionalmente illegittime tali previsioni normative è rimarcata da N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 1163, il quale peraltro associa tale considerazione in particolare all'impossibilità di «revocare in dubbio [...] la legittimità stessa del modo di atteggiarsi della rappresentanza politica» nella vigenza di un sistema elettorale proporzionale; il nesso fra tipo di sistema elettorale vigente e livello minimo di tutela delle prerogative del singolo parlamentare accettabile emerge anche dalla riflessione di A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 123, nota 83, il quale evidenziava come nella allora vigenza di un sistema prevalentemente maggioritario con collegi uninominali a turno unico il problema della tutela dei suoi diritti risultasse «accentuato» dalla sua maggiore «rappresentatività».

<sup>175</sup> V. *supra* nota 151.

ridimensionamento dei diritti del singolo parlamentare non si arrivi a pregiudicare, nello specifico, le sue incomprimibili prerogative (costituzionalmente riconosciute) o, nel complesso, a “strozzare” in misura intollerabile il dibattito e la dialettica parlamentare<sup>176</sup>.

Piuttosto, queste considerazioni importano perché da esse deriva il riconoscimento in capo a ciascun parlamentare della legittima aspirazione a far parte di un Gruppo che sia – almeno in misura sufficiente – politicamente omogeneo nel quale si identifichi, in modo da poter contribuire alla determinazione dell’indirizzo politico di quest’ultimo e, per il suo tramite, della propria Camera di appartenenza<sup>177</sup>, essendo i Gruppi «principio di articolazione politica per l’attività in Parlamento». Da questo non discende ovviamente l’esistenza di un indiscriminato diritto a costituire sempre un Gruppo a qualsiasi – anche – minima aggregazione di parlamentari<sup>178</sup>, bensì la negazione della possibilità – a maggior ragione per via normativa – di considerare i Gruppi come «un dato *a priori* della realtà parlamentare, un qualcosa che esiste in sé e per sé». La loro formazione, infatti, è «frutto della decisione che ogni [...parlamentare] assume, nell’esercizio del libero mandato»<sup>179</sup>.

<sup>176</sup> Rischio in cui in realtà già la disciplina attualmente vigente, accompagnata dalle cattive prassi invalse, incorre; a maggior ragione, per quello che qui più direttamente rileva, a seguito delle altre misure acceleratorie, semplificatorie e riduttive di diverse prerogative contemplate nella complessiva riforma regolamentare da ultimo approvata al Senato, rispetto alle quali, se si vuole, si veda M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all’esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, cit., p. 13 ss.

<sup>177</sup> In questo senso il principio del divieto di mandato imperativo, «attraverso la libertà di concorrere al mutamento degli equilibri politici del *partito in parlamento*», consente al parlamentare «di partecipare alla elaborazione di sintesi politiche non esclusivamente mediate dai partiti», come rimarcato da P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 696.

<sup>178</sup> O addirittura a solo un parlamentare, come avviene ad esempio in qualche modo nei Paesi Bassi, dove è possibile costituire Gruppi monopersonali purché corrispondenti a partiti monopersonali, v. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dai competitori elettorali ai Gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, cit., p. 21.

<sup>179</sup> Questa e le precedenti citazioni nel testo sono da riferire a N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 1147 ss., *passim*, ove l’Autore effettua una approfondita analisi della pronuncia emessa dal secondo Senato del *Bundesverfassungsgericht* tedesco il 13 giugno 1989 (con la quale sono state riconosciute delle incomprimibili prerogative in capo al singolo deputato senza Gruppo), sviluppando una serie di considerazioni che (come sottolineato dallo stesso Autore, v. spec. p. 1151 e p. 1177) possono avere una certa valenza anche per l’ordinamento italiano e si ritiene possano in particolare

Questo significa che vietare aprioristicamente, sempre e in assoluto<sup>180</sup> la possibilità di unirsi in un Gruppo ad una pluralità di parlamentari – anche – a prescindere dalla rispettiva provenienza politico-elettorale-parlamentare, pur nel soddisfacimento di determinati requisiti (in specie quantitativi) di fondo prescelti da una Camera per regolare la propria articolazione interna, significa togliere loro la possibilità «di fornire il proprio contributo ad una parte essenziale dell'attività parlamentare»<sup>181</sup> e, quindi, di esercitare il proprio mandato. Questa possibilità, invece, proprio per il carattere dinamico del principio di rappresentanza, non può essere del tutto preclusa – specie nel corso della legislatura (v. *infra* § 7) – né tantomeno «circostrita nell'ambito delle forze politiche presentatesi alle elezioni»<sup>182</sup>, pena la violazione, oltre che di quest'ultimo, anche del principio del divieto di mandato imperativo<sup>183</sup>.

---

risultare utili per dimostrare che, così come in Germania non possono essere sottratte determinate prerogative ad un deputato che non faccia parte di alcun Gruppo impedendogli di dare il proprio apporto in aspetti fondamentali dell'attività parlamentare, similmente in Italia (dove – salvo la recente marginale eccezione introdotta al Senato, v. *supra* nota 173 – l'iscrizione a un Gruppo è obbligatoria) non si può negare in assoluto per l'intero arco della legislatura a un certo (sufficiente) quantitativo di parlamentari di poter formare un proprio Gruppo, essendo questo l'unico modo per poter effettivamente partecipare all'esercizio della funzione parlamentare.

<sup>180</sup> Con riguardo alla possibile introduzione di limitazioni meno stringenti alla costituzione di Gruppi in corso di legislatura, v. *infra* § 7.

<sup>181</sup> N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 1175.

<sup>182</sup> Come invece (lo si è qui già detto, v. *supra* nel testo) ritenuto legittimo da S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 143.

<sup>183</sup> Almeno da questo specifico punto di vista, non stupisce in effetti che proprio in particolare con riguardo a questo aspetto la proposta di riforma regolamentare approvata al Senato sul finire della XVII Legislatura abbia avuto l'appoggio anche del MoVimento 5 Stelle (che sempre nella scorsa legislatura aveva invece – con un atteggiamento invero contraddittorio – fortemente osteggiato a Montecitorio la possibile approvazione di una complessiva riforma del Regolamento per tutto il resto molto simile nel suo “spirito” a quella approvata a Palazzo Madama), da sempre professatosi favorevole all'introduzione del mandato imperativo; in riferimento all'atteggiamento “ostile” assunto da questa forza politica nei confronti del libero mandato in relazione all'avanzamento «di istanze di democrazia partecipata e del superamento della rappresentanza parlamentare», v. M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, cit., p. 154 ss., spec. p. 156. Con riguardo a questi aspetti, v. anche M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare*, cit., p. 7, la quale evidenzia come la libertà di mandato «costituisc[a] non a caso uno dei bersagli preferiti della propaganda populista»;

Ecco perché pare potersi concludere per l'illegittimità delle nuove regole sulla formazione dei Gruppi in corso di legislatura al Senato, laddove per la sua intera durata si vieta l'istituzione di qualsivoglia<sup>184</sup> nuova aggregazione politica che non corrisponda a una formazione elettorale<sup>185</sup>, per violazione (se si vuole in qualche misura – ma nemmeno troppo<sup>186</sup> – indiretta) anche<sup>187</sup> del disposto dell'articolo 67 della Costituzione<sup>188</sup>.

---

in proposito, evidenzia invece «come la garanzia del divieto di mandato imperativo continui a costituire una indispensabile guarentigia istituzionale che preserva formalmente l'agibilità politica degli agenti anche in situazioni di possibile rappresentanza vincolata» F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020, p. 120.

<sup>184</sup> Si è già evidenziato che non rileva ai fini del presente ragionamento l'unico caso in cui anche all'esito della riforma risulta possibile costituire Gruppi in deroga al del neointrodotta requisito politico-elettorale (oltre che a quello quantitativo ordinariamente stabilito), ossia quello relativo alla aggregazione di almeno cinque senatori «appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, e i Senatori eletti nelle Regioni di cui all'articolo 116, primo comma, della Costituzione, il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche» (v. *supra* § 2).

<sup>185</sup> O a più formazioni elettorali, essendo in particolare come detto possibile procedere alla fusione di Gruppi già esistenti.

<sup>186</sup> Soprattutto se si accede alla lettura che individua nei Gruppi parlamentari la «“cellula” della struttura camerale», v. *supra* nota 151.

<sup>187</sup> Oltre a quanto osservato con riguardo al mancato rispetto del principio di rappresentanza (v. *supra* § 5), vale la pena qui ricordare nuovamente (v. *supra* § 1, nota 8) come in precedenza N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, cit., p. 139, avesse rimarcato la necessità a suo giudizio di assicurare l'eventuale introduzione di peculiari normative volte a regolare la costituzione dei Gruppi parlamentari in entrambi i rami del Parlamento al fine di evitare di violare «l'eguale status che la Costituzione assicura a deputati e senatori», in una prospettiva che, ove assunta, deporrebbe per individuare anche nell'introduzione al solo Senato della disciplina “incriminata” un suo ulteriore profilo di illegittimità costituzionale.

<sup>188</sup> Si era già avuto modo di accennare alla problematica compatibilità di queste previsioni con il disposto dell'articolo 67 della Costituzione in M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, cit., p. 11. Questa tesi pare essere – almeno in parte e partendo dalla prospettiva della mobilità del singolo parlamentare – sostenuta in particolare da M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare*, cit., p. 6 s., la quale nel sottolineare come naturalmente «non sembr[i] che la libertà del mandato parlamentare[...] implichi [...] un diritto [...] illimitato di cambiare gruppo parlamentare o di costituire gruppi nuovi», allo stesso tempo rimarca come sia indiscutibile che «qualsiasi misura che renda difficile o dannosa» (o,

## 7. Gli ulteriori limiti delle modifiche introdotte e le possibili soluzioni alternative

Impedire a soggettività politiche diverse da quelle presentatesi alle elezioni di formalizzare la loro aggregazione tramite la costituzione di un Gruppo può risultare sul piano concreto tanto più grave quanto più ci si allontani dall'ultimo voto politico, anche se è vero, da un lato, che nuovi rilevanti fatti politici che potrebbero indurre cambiamenti del quadro parlamentare potrebbero realizzarsi già ad inizio legislatura<sup>189</sup>,

---

si potrebbe *a fortiori* aggiungere, impossibile) «l'adesione ad un altro Gruppo (nuovo o preesistente) si candida a violare la libertà del mandato», soprattutto se si considera che anche nell'ipotesi in cui gli eventuali «espulsi [di un Gruppo] fossero abbastanza numerosi, non potrebbero mai costituire un nuovo Gruppo»; in proposito l'Autrice ha peraltro inoltre osservato come la riforma regolamentare approvata al Senato «abbia [...] riproposto, in forma aggravata», la semplificazione cui miravano, insieme alla «riforma Violente», «tutte le riforme costituzionali sinora tentate nel segno del maggioritario», «anche a rischio di violare apertamente determinate disposizioni costituzionali, come l'art. 67 Cost.» (p. 11). Poco prima dell'approvazione della riforma regolamentare del Senato, E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 183 s., aveva nella medesima prospettiva sottolineato che «Ogni scelta regolamentare tesa ad "allineare" le norme relative ai gruppi parlamentari con il dato politico-elettorale [...] dovrebbe [...] valutare l'incidenza della soluzione adottata sulle virtualità applicative dell'articolo 67 Cost.», con osservazioni critiche poi riprese in ID., *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, cit., spec. p. 200, nell'ambito di un ampio approfondimento, anche in prospettiva storica, sull'evoluzione dei rapporti fra principio del divieto di mandato imperativo e disciplina dei Gruppi parlamentari (p. 133 ss.). In senso più lato e in un'ottica generale, pur apparentemente ritenendo legittime «norme regolamentari che [...] disincentivino la frammentazione dei gruppi e favoriscano il mantenimento di una certa coerenza tra risultato elettorale e geografia parlamentare» (p. 15) e facendo poi esplicito riferimento alla disciplina sul punto da ultimo introdotta in Italia al Senato (p. 15, nota 79), R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., p. 20, ha comunque evidenziato come in diversi ordinamenti emerga «una significativa disarmonia, se non un vero e proprio contrasto, tra principio del libero mandato parlamentare, che si presenta come un principio «acquisito» della rappresentanza democratica, [e] «realtà concreta dei rapporti» fra singolo deputato e proprio gruppo di appartenenza come delineati non solo dalla prassi delle vicende parlamentari, ma anche delle stesse norme legislative, regolamentari e convenzionali».

<sup>189</sup> Specialmente, come è ovvio, in relazione alla formazione di alleanze (magari del tutto imprevedibili fino a poco prima e che potrebbero comportare scissioni in uno o più Gruppi parlamentari) in vista dell'individuazione di una maggioranza di governo (v. *supra* § 5, nota 116), ma eventualmente anche rispetto allo nascita di accordi in riferimento allo svolgimento di altre importanti attribuzioni parlamentari (come ad esempio l'elezione del Presidente della Repubblica, che in effetti proprio in avvio

dall'altro, che tanto più ci si avvicina alla scadenza naturale delle legislature, tanto più variazioni della geografia nelle Assemblee potrebbero essere legate a mere convenienze – soprattutto – elettorali<sup>190</sup> e che, in ogni caso, in generale è pur vero che negli ultimi anni abbiamo assistito diverse volte a cambiamenti della geografia parlamentare corrispondenti ad operazioni solo strumentali<sup>191</sup>.

Bisogna innanzitutto ribadire, come si è accennato più volte, che non sembrano sorgere particolari preclusioni alla previsione di regole che cerchino di legare la costituzione di Gruppi ad avvio di legislatura agli schieramenti che si sono presentati alle elezioni. Il tentativo compiuto dal riformatore del Senato con la modifica – in particolare – del comma 4 dell'articolo 14 del Regolamento può anzi dirsi apprezzabile nel suo spirito. Esso risulta semmai criticabile, oltre che per l'ambiguità e la ridondanza delle espressioni concretamente utilizzate (v. *supra* § 2), perché, per un verso, lascia sin da principio piena discrezionalità rispetto a quali Gruppi corrispondenti a competitori elettorali formare nonché a quale di questi aderire da parte dei neoeletti senatori, mentre, per un altro, in combinato con quanto stabilito al terzo comma dell'articolo 15, non consente la formalizzazione della costituzione di nuove aggregazioni politiche che si potrebbero invece creare sin dall'indomani dell'avvio della legislatura in conseguenza di determinati accadimenti<sup>192</sup>; ossia, da un lato, pur nel cercarlo, si lascia comunque piuttosto allentato il legame fra schieramenti elettorali e “primi” Gruppi parlamentari, dall'altro, si impedisce che quel legame invero piuttosto

---

di XVII Legislatura aveva condotto ad una profonda divisione politica in particolare all'interno dei Gruppi di Camera e Senato del Partito Democratico).

<sup>190</sup> Connesse ad esempio alla volontà da parte di una nascente formazione politica che godesse di un sufficiente supporto all'interno delle Camere di “sdoganarsi” anticipatamente dal perimetro politico e parlamentare di provenienza per ragioni di visibilità e, soprattutto, legate alla possibilità di usufruire delle regole sull'esenzione della raccolta delle firme per la presentazione di candidature in favore «Dei partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi» (come previsto dal comma 2 dell'articolo 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, ossia il Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, cui rinvia anche il comma 2 dell'articolo 9 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, ossia il Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica).

<sup>191</sup> V *supra* § 4.

<sup>192</sup> V *supra* nota 189.

lasco possa sciogliersi per stringersi in modo diverso e magari ben più saldo alle dinamiche del circuito rappresentativo.

Non solo, così operando, gli effetti benefici in tema di semplificazione del quadro politico e di riduzione delle formazioni parlamentari che si vorrebbero indurre rischiano invece di trasformarsi<sup>193</sup> in una ancora più accentuata frammentazione elettorale, con la presentazione di ulteriori<sup>194</sup> simboli posticci al momento del voto al solo scopo di avere in seguito, qualora servisse (non si sa mai!), un appiglio al quale ancorare la possibile futura costituzione di un nuovo Gruppo parlamentare<sup>195</sup>.

Se poi davvero la *ratio* di fondo dell'intervento riformatore, oltre che connessa asetticamente alla limitazione della frammentazione parlamentare<sup>196</sup>, è quella per cui si ritiene doveroso ripristinare una «connessione» fra la costituzione dei Gruppi e la «volontà degli elettori»<sup>197</sup>, non si comprende perché<sup>198</sup> alla luce delle modifiche introdotte sia possibile in corso di legislatura procedere alla fusione di due Gruppi

<sup>193</sup> A maggior ragione per come la nuova disciplina sta trovando applicazione, v. *infra* § 8 e § 9.

<sup>194</sup> Rispetto a quanto purtroppo già avviene in relazione al tentativo degli schieramenti di accaparrarsi il maggior numero possibile di voti offrendo agli elettori un vasto arco di simboli nei quali questi possano individuare comunque uno nel quale riconoscersi, cui si collega peraltro il fenomeno della presentazione di «liste-matrioska», v. S. CURRERI, *Liste-matrioska e gruppi parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 22 gennaio 2018.

<sup>195</sup> Secondo una perversa dinamica (per cui v. anche *infra* § 8.1) paventata dallo stesso S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 645 s.

<sup>196</sup> Per cui risulta peraltro davvero incomprensibile perché il riformatore non abbia previsto l'inserimento di alcuna esplicita limitazione alla costituzione di componenti politiche in seno al Gruppo misto, le quali, benché attualmente a Palazzo Madama non siano regolamentate (salvo il riferimento indiretto che ad esse fa il primo comma dell'articolo 156-*bis* del Regolamento stabilendo che i loro rappresentanti sono parificati ai Presidenti di Gruppo quanto alla possibilità di presentare non più di una interpellanza al mese), sono da sempre ammesse per prassi, peraltro senza la previsione di alcuna soglia minima ai fini della loro formazione, non solo con riguardo al numero dei suoi membri, ma anche al risultato politico raggiunto dalla relativa forza politica, che certo potrebbe peraltro di fatto non esistere o non essersi sottoposta al vaglio elettorale (v. *supra* § 1, nota 2).

<sup>197</sup> E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, cit., p. 33.

<sup>198</sup> Anche per G. SANTINI, *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura*, cit., p. 20, tale scelta appare «opinabile».



espressione di due forze politiche che per ipotesi potrebbero anche essersi fortemente osteggiate<sup>199</sup>, facendo parte di “schieramenti” diversi, al momento del voto e il cui elettorato era nettamente contrapposto<sup>200</sup>.

Anche accogliendo alcuni tratti dello spirito che ha mosso il riformatore regolamentare del Senato, si sarebbe dunque potuto pensare a soluzioni diverse, che fossero maggiormente congruenti con gli scopi prefissati e, soprattutto, presentassero al contempo meno problemi dal punto di vista del rispetto della legalità costituzionale<sup>201</sup>.

Quanto al primo aspetto evidenziato all’inizio di questo paragrafo, ossia l’auspicabile corrispondenza fra Gruppi parlamentari e competitori elettorali ad avvio di legislatura, si sarebbe addirittura potuto pensare a misure più stringenti, magari che prevedessero l’operatività di una sorta di automatismo fra appartenenza a liste (e magari a certe condizioni anche coalizioni)<sup>202</sup> con le quali ci si è presentati agli elettori e Gruppo parlamentare nel quale si confluisce, naturalmente lasciando poi libero ciascun parlamentare di cambiare sin da subito Gruppo così come, nel rispetto di determinati requisiti – in particolare numerici – a un determinato quantitativo di parlamentari di riunirsi nella formazione di un nuovo Gruppo<sup>203</sup>. Una simile soluzione, che certo andrebbe ben modulata ma che non sembra presentare di per sé profili di illegittimità costituzionale<sup>204</sup> dal momento che lascerebbe aperte queste possibilità, avrebbe

<sup>199</sup> A differenza di quanto osserva S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina dei gruppi, cit., p. 23, per cui sarebbe “ovvia” la necessità di consentire sempre la fusione di Gruppi.

<sup>200</sup> V. *supra* § 2, nota 38.

<sup>201</sup> V. *supra* § 5, nota 125.

<sup>202</sup> V. *infra* nota 205.

<sup>203</sup> Si muoveva in questo senso una proposta dei membri della Giunta per il Regolamento di Montecitorio del Gruppo MoVimento 5 Stelle, avanzata la scorsa legislatura (dapprima) nell’ambito della bozza del progetto di revisione del Regolamento elaborato da questa forza politica (v. *XVII Legislatura, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 8 gennaio 2014, p. 23 s.) e (poi) formalmente depositata con qualche variante (v. *XVII Legislatura, Camera dei deputati, Doc. II, n. 18, p. 3 s.*). In ottica comparata non mancano peraltro esempi in tal senso, con la previsione, come avviene ad esempio in Grecia e nei Paesi Bassi, della formazione automatica ad inizio legislatura di Gruppi in modo corrispondente agli schieramenti elettorali, v. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dai competitori elettorali ai Gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, cit., p. 7 e p. 20 s.

<sup>204</sup> In senso contrario N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, cit., p. 25 e *ibidem* nota 67, ID., *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del*

peraltro il pregio sul fronte elettorale, stante la successiva automatica iscrizione nei relativi Gruppi in caso di elezione, di cercare di disincentivare (almeno un po') la presentazione di candidature "di comodo" in liste espressive di formazioni politiche nelle quali non ci si riconosce affatto, così come di cartelli elettorali con la creazione di coalizioni a meri scopi elettoralistici in assenza di una vera affinità politica<sup>205</sup>.

Quanto invece al secondo profilo contestualmente sopra sottolineato, cioè la possibilità di evitare la formazione di nuovi Gruppi a fine legislatura per mere convenienze elettorali, che rientra nel tema più generale dell'arginamento del fenomeno legato alla formazione di Gruppi "di comodo" in corso di legislatura, va detto che sono state avanzate in dottrina diverse proposte alternative a quella scelta dal riformatore, così come altre potrebbero essere ricavabili dal dato comparato. Non si vuole qui scendere nell'analisi dettagliata delle diverse soluzioni possibili, ma va evidenziato che in linea generale esse si lasciano preferire a quella approvata al Senato. Infatti, anche se pure per esse si pone il tema del rispetto della legalità costituzionale nei termini di cui si è detto, in quanto sono a loro volta finalizzate a porre dei limiti alla formazione di nuovi Gruppi parlamentari, in virtù della minore rigidità che le caratterizza la loro introduzione sembrerebbe da questo punto di vista meno problematica<sup>206</sup>. In questo senso si è ad esempio ipotizzato di prevedere «una ragionevole "franchigia" iniziale prima di consentire la nascita di nuovi Gruppi, alle medesime condizioni dei Gruppi di partenza della legislatura»<sup>207</sup>, che potrebbe in astratto accompagnarsi

---

*Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., p. 31 e *ibidem* nota 25, sostiene invece che simili misure si porrebbero in contrasto con l'articolo 67 della Costituzione, non ritenendo però al contempo – come già detto (v. *supra* § 6, nota 138) – che questo avvenga con riguardo alle nuove regole sui Gruppi introdotte al Senato.

<sup>205</sup> Se ad esempio vi fosse il rischio di confluire (pur potendone poi uscire) nel Gruppo di una forza politica alleata qualora la propria lista non ottenesse un numero sufficiente di seggi per costituire un proprio Gruppo, oppure in unico Gruppo di coalizione se nessuna delle liste che la compongono potesse – sempre per ragioni quantitative – formare il proprio Gruppo, come proposto nella citata bozza del progetto di revisione del Regolamento elaborato la scorsa legislatura dal Movimento 5 Stelle (v. *XVII Legislatura, Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario*, 8 gennaio 2014, p. 23).

<sup>206</sup> Il che peraltro non esclude che in alcuni casi ad esse si potrebbe accompagnare il sorgere di qualche complicazione applicativa, v. note seguenti.

<sup>207</sup> E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 11, il quale peraltro giustamente osserva come resterebbe poi il

alla previsione di “finestre temporali” nelle quali è possibile istituire nuovi Gruppi e/o all’esclusione di tale facoltà a ridosso del termine della legislatura. Inoltre, per evitare che la nascita di un Gruppo si limiti «ad un fatto meramente “parlamentare”» si è ipotizzato di stabilire che ad essa debba necessariamente corrispondere «in tempi ragionevolmente» brevi «la formazione di un nuovo partito»<sup>208</sup>. La soluzione alternativa<sup>209</sup> maggiormente presa in considerazione, chiamata diverse volte in causa fosse anche per sottolinearne l’opportuna esclusione<sup>210</sup>, è però quella che prevede più “semplicemente” di innalzare il numero di parlamentari necessari per la costituzione di un Gruppo in corso di legislatura rispetto a quello previsto al medesimo scopo all’avvio della stessa, con l’introduzione dunque di un aggravio quantitativo<sup>211</sup>

---

«problema di quanto ampia, dal punto di vista temporale, debba essere tale franchigia, considerato che il processo di scissione di un Gruppo può essere determinato da un evento del tutto insuscettibile di delimitazioni temporali», come ad esempio «la caduta di un Governo e la formazione di uno nuovo» (p. 11, nota 35).

<sup>208</sup> E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, cit., p. 11 s. È quasi superfluo osservare come in questo caso ai problemi connessi all’individuazione concreta dell’ampiezza di tale lasso temporale si aggiungerebbero quelli connessi alla operatività di queste regole e alla posizione giuridica del Gruppo formato in Parlamento ancora privo di un corrispondente soggetto politico all’“esterno”.

<sup>209</sup> Per G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, cit., p. 75, si tratta di una soluzione che sarebbe stato possibile adottare per “temperare” la portata delle misure introdotte dal riformatore.

<sup>210</sup> N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, cit., p. 25, ID., *La riforma del 20 dicembre 2017 (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un’omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, cit., p. 31, nel sottolineare come in effetti tale soluzione «avrebbe [...] invero il duplice pregio della semplicità e di una minore rigidità» (rispetto a quella scelta dal riformatore regolamentare), rimarca come però essa «non [...] risult[erebbe] coerente» con i meccanismi elettorali vigenti introdotti con la legge n. 165 del 2017.

<sup>211</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 647, che definisce questa soluzione «più soft», nell’ammettere che sarebbe stato forse il caso di procedere in tal senso «almeno in una prima fase», immagina di poter prevedere insieme a questo innalzamento numerico la necessaria provenienza dei parlamentari da uno stesso Gruppo, in modo da poter così «ragionevolmente presumere» che questi mutamenti «non siano frutto di trasformismi individuali»; in modo simile S. CECCANTI, *A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?)*. *La priorità è la disciplina dei gruppi*, cit., p. 23, aveva evidenziato la possibilità di ammettere «Una limitata flessibilità, per fenomeni comunque quantita-

che dovrebbe limitare il perpetrarsi di operazioni politiche strumentali<sup>212</sup>.

## 8. L'irregolarità della costituzione del Gruppo "Italia Viva-P.S.I." e i problemi applicativi della nuova disciplina

Delineato il quadro di fondo, è ora possibile vedere nello specifico come hanno operato i nuovi meccanismi sulla formazione dei Gruppi al Senato proprio in occasione delle vicende che hanno portato alla costituzione del Gruppo "Italia Viva-P.S.I.", per poterne così valutare il rendimento nel primo caso in cui sono stati davvero messi alla prova<sup>213</sup>.

In particolare è necessario capire come si sia giunti, a seguito della crisi di governo innescata dalla Lega e della sua risoluzione con la formazione di una nuova e diversa maggioranza di governo nell'estate 2019 (dunque a distanza di – solo – un anno e mezzo dallo scorso voto politico), alla formazione – anche – a Palazzo Madama di un nuovo Gruppo parlamentare che in realtà non pare corrispondere ad alcuna forza politica presentatasi (in qualsivoglia forma)<sup>214</sup> nel precedente turno elettorale.

Come è noto, la vicenda ruota attorno alla figura del senatore Riccardo Nencini, ossia proprio colui che lo scorso settembre ha comunicato alla Presidenza del Senato l'istituzione di questo nuovo Gruppo (v. *supra* § 1). Nella sostanza, questi ha infatti messo a disposizione il simbolo (o meglio – in definitiva – il nome, v. *infra* § 8.4) della sua for-

---

tivamente molto rilevanti», «consentita al limite solo per scissioni che intervenissero in corso di legislatura». S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, cit., p. 139, aveva in precedenza peraltro in alternativa ipotizzato di consentire la costituzione di nuovi Gruppi in corso di legislatura «prescindendo dal dato numerico» se «nat[i] per scissione da un gruppo che abbia mutato la denominazione originaria».

<sup>212</sup> E che, inevitabilmente, pone però sul tavolo l'ulteriore questione del rispetto da parte di una simile misura del principio di uguaglianza.

<sup>213</sup> Con riguardo invece all'applicazione delle nuove regole sui Gruppi ad avvio della legislatura, cfr. G. SANTINI, *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura*, cit., p. 22 ss.

<sup>214</sup> Con la presentazione di una propria coalizione, di una propria lista, di un proprio simbolo all'interno del contrassegno di una lista o di propri candidati in quota uninominale.

za politica di riferimento<sup>215</sup>, il “Partito Socialista Italiano”, che in qualche modo si è ritenuto essersi presentata al vaglio delle scorse elezioni politiche, ai fini della costituzione di un nuovo Gruppo che in pratica altro non era che un recipiente vuoto (o, meglio, quasi vuoto, avendovi trovato casa lo stesso Nencini)<sup>216</sup>, nel quale sono potuti confluire tutti i senatori che avevano intenzione di aderire alla nuova costituenda formazione politica di Matteo Renzi, ossia “Italia-Viva”, per la quasi totalità provenienti dal Gruppo Partito Democratico<sup>217</sup>.

Tanto in effetti basta per capire come in realtà quella appena descritta più che una astuta mossa di strategia parlamentare costituisca un’operazione compiuta in sostanziale violazione delle nuove regole che il Senato si era appena dato quanto alla formazione di Gruppi – in questo caso<sup>218</sup> – in corso di legislatura. Se infatti la *ratio* di queste ultime è in particolare impedire la formazione di Gruppi che non corrispondano a formazione politiche presentatesi alle elezioni è fin troppo facile notare come nel caso di specie questo non sia affatto avvenuto, a ben vedere nemmeno ad accoglierne una – invero si ritiene comunque inaccettabile – interpretazione estremamente formalistica (v. *infra* spec. § 8.4)<sup>219</sup>.

Un’analisi più approfondita della vicenda risulta comunque utile per evidenziare in modo più chiaro le numerose problematiche che le nuove regole sulla costituzione dei Gruppi presentano, anche<sup>220</sup> sotto il profilo applicativo.

<sup>215</sup> Con riguardo all’individuazione del legame fra Riccardo Nencini e il “Partito Socialista Italiano”, v. però *infra* § 8.2.

<sup>216</sup> E che avrebbe dovuto da un punto di vista formale quantomeno mantenere – solo – quella etichetta, senza cambiare denominazione, v. *infra* § 8.4.

<sup>217</sup> In questa prospettiva, può peraltro osservarsi come sia emblematico che Riccardo Nencini non abbia nemmeno assunto la presidenza del Gruppo (ma solo la sua vicepresidenza).

<sup>218</sup> Il che peraltro testimonia come sia piuttosto agevolmente possibile aggirare allo stesso modo le medesime regole relative al necessario rispetto del neointrodotta requisito politico per la formazione di un Gruppo anche ad inizio legislatura.

<sup>219</sup> Già all’indomani dell’adozione delle nuove regole sulla costituzione dei Gruppi al Senato, G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, cit., aveva in modo lungimirante evidenziato la preoccupazione che esse potessero essere aggirate «mediante la costruzione *ex post* di identità posticce su liste magari marginali al momento del voto».

<sup>220</sup> Oltre che con riguardo alla loro compatibilità con il dettato costituzionale, v. *supra* § 5 e § 6.

Di seguito, senza alcuna pretesa esaustiva, se ne proporrà quindi qualche esempio, partendo proprio dalla vicenda concreta della formazione del Gruppo “Italia Viva-P.S.I.”, seguendo una sistematizzazione che cerca di “isolare” i principali profili critici della disciplina sul piano applicativo, che peraltro devono essere considerati nella interazione degli uni con gli altri.

### *8.1. L'identificazione di un singolo partito o movimento politico che si sia presentato alle elezioni*

Il primo aspetto ruota attorno all'individuazione del “singolo partito o movimento politico che si sia presentato alle elezioni unito o collegato” cui si è fatto riferimento con riguardo alla costituzione del nuovo Gruppo.

Come detto, nel caso di specie la prescritta corrispondenza (a norma del penultimo periodo del comma 4 dell'articolo 14, cui il terzo comma dell'articolo 15 del Regolamento del Senato rinvia) è stata riconosciuta con il “Partito Socialista Italiano”. Si è ritenuto che questa formazione politica soddisfacesse il requisito richiesto, ossia l'essersi presentata al vaglio elettorale, poiché il relativo simbolo compariva in piccolo accanto a quello di altre due formazioni, ossia “Federazione dei Verdi” e “Area Civica”, all'interno del contrassegno della lista “Italia Europa Insieme” presentatasi nella coalizione del centrosinistra alle elezioni politiche del 4 marzo 2018.

Quanto a tale profilo, se nell'individuazione di questa formazione politica quale corrispondente di un possibile nuovo Gruppo da costituire al Senato sembra potersi dire dal punto di vista formale effettivamente rispettata la lettera delle nuove disposizioni chiamate in causa, che come si è già avuto modo di dire contemplan tutta una serie di espressioni imprecise e ridondanti proprio con chiaro intento onnicomprensivo, allo stesso tempo proprio in relazione a ciò può notarsi il primo ordine di problemi che accompagna queste ultime.

Innanzitutto può rilevarsi che anche dovendosi riconoscere l'effettiva presenza – si lasci dire per comodità – sulla scheda elettorale del simbolo del “Partito Socialista Italiano”, se il punto sostanziale è quello di permettere la costituzione di Gruppi che rappresentino forze politiche votate dagli elettori, può ben dubitarsi che in casi come questo ciò sia effettivamente avvenuto, essendo quel simbolo insieme ad altri compreso in un unico – diverso – contrassegno (peraltro facente parte di una coalizione).

Ma anche a tacer di ciò, dovrebbe comunque notarsi che per sostenere l'esistenza di un legame tra Gruppo e volontà degli elettori, la forza politica presa a riferimento dovrebbe comunque poter vantare la ricezione di almeno un "accettabile" consenso elettorale; da questo punto di vista, anche a voler per ipotesi ritenere non applicabile al caso che qui rileva, rientrando nella fattispecie di cui al penultimo periodo del comma 4 dell'articolo 14, quanto previsto dal secondo periodo del medesimo comma (ossia la specifica necessità di aver conseguito l'elezione di senatori), bisogna pur prendere atto della circostanza che la raccolta sul piano nazionale da parte della lista "Italia Europa Insieme" di solo lo 0,54% dei consensi su scala nazionale e dell'1,27% dei voti nella regione in cui ha ottenuto il maggior "successo"<sup>221</sup>, cui non è corrisposta ovviamente l'elezione di nessun senatore<sup>222</sup> (non essendo state superate le soglie di sbarramento per l'accesso alla ripartizione dei seggi e peraltro neppure quella al superamento della quale i voti ottenuti da questa lista sarebbero confluiti nella cifra elettorale della coalizione di centrosinistra), se qualcosa significa vuole in effetti dire che il corpo elettorale ha fortemente rigettato quella specifica proposta politica, dunque non si comprende perché, accolta la logica di fondo del riformatore sulla necessità di rispettare la volontà degli elettori, dovrebbe ammettersi la costituzione di un Gruppo ad essa corrispondente.

Si tratta ovviamente di osservazioni che vanno lette in ottica generale e che portano innanzitutto a concludere come la formalistica applicazione delle nuove regole introdotte possa paradossalmente portare proprio a tradire il principio ispiratore della riforma.

Inoltre, quanto rilevato aiuta meglio a comprendere come costituisca un pericolo concreto la già paventata preoccupazione (v. *supra* § 7) per cui diversi soggetti politici (anche singoli candidati!) potrebbero essere indotti a presentare al momento del voto una miriade di simboli posticci, magari riuniti in un'unica lista – in questo nuovo senso – "civetta", all'unico scopo di poterne eventualmente disporre in seguito per costituire un nuovo Gruppo nel rispetto formalistico della nuova disciplina. Il che non solo avrebbe effetti deleteri quanto alla frammen-

<sup>221</sup> Ossia in Basilicata, v. MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, *Archivio storico delle elezioni*, consultabile in *www.elezionistorico.interno.gov.it*.

<sup>222</sup> Dal che – si capisce – discende l'impossibilità di imputare l'elezione del senatore Nencini al risultato elettorale di questa lista, v. *infra* § 8.2.

tazione elettorale che così si indurrebbe, ma anche quanto all'effettività delle nuove regole introdotte.

Il primo caso di applicazione della nuova disciplina dimostra infatti come per costituire un nuovo Gruppo sia sufficiente poter fare riferimento a un qualsivoglia simbolo, presentato in qualsivoglia forma alle elezioni, che abbia raccolto un qualsivoglia consenso.

### 8.2. *Il legame fra senatore e simbolo*

Le osservazioni appena svolte inducono peraltro un'altra serie di considerazioni critiche che attengono alla possibilità di determinare un legame tra un senatore e un simbolo presentato alle elezioni, nonché – in particolare – alla titolarità della disponibilità di quest'ultimo (per cui v. § seguente).

Come si è detto, la lista “Italia Europa Insieme”, cui afferiva il simbolo “Partito Socialista Italiano”, non ha conseguito l'elezione di alcun senatore, il che porta ad interrogarsi sul perché il senatore Riccardo Nencini sia stato ritenuto collegato a tale forza politica.

Egli è infatti risultato eletto in quanto candidato (di per sé necessariamente senza simbolo) più votato nel collegio uninominale di Arezzo essendo collegato alla coalizione di centrosinistra, della quale facevano parte, oltre ad “Italia Europa Insieme”, anche le liste “+Europa”, “Civica Popolare Lorenzin” e, soprattutto, “Partito Democratico”. Da questo punto di vista, nessun legame specifico poteva dunque riconoscersi non solo fra il simbolo “Partito Socialista Italiano” e Nencini, ma nemmeno fra quest'ultimo e il contrassegno “Italia Europa Insieme”, non più almeno di quanto legasse Nencini a tutti gli altri contrassegni a lui collegati. Un dato formale testimone del legame di Nencini a “Italia Europa Insieme” era invero rinvenibile altrove, ossia nel collegio plurinominale Lombardia-02, dove questi risultava il primo candidato del relativo listino bloccato. Un altro legame fra Nencini e “Partito Socialista Italiano” avrebbe potuto peraltro essere rilevato in un momento successivo alle elezioni, essendo questi poi risultato iscritto nella componente P.S.I. del Gruppo Misto, essendone peraltro – come detto – l'ultimo membro<sup>223</sup>. Questi ultimi dati dovevano peraltro lasciare – forse – il campo ad una osservazione ben più sostanziale, ossia la circostanza che Nencini era

---

<sup>223</sup> V. *supra* § 1, nota 2, e § 7, nota 196.



storicamente membro del “Partito Socialista Italiano”, essendone Presidente del Consiglio nazionale, nonché essendone stato in precedenza Segretario.

Se dunque nel caso di specie non emergevano insormontabili problemi quanto al rinvenimento di un collegamento fra Riccardo Nencini e “Partito Socialista Italiano”, ben si comprende come in generale, specie in riferimento al sistema elettorale vigente e con particolare riguardo ai candidati nei collegi uninominali (sostenuti, come di solito avviene, da una pluralità di liste i cui rispettivi contrassegni possono per di più riunire al loro interno una pluralità di simboli), simili difficoltà potrebbero rinvenirsi<sup>224</sup>, essendo peraltro assai complicato ad esempio sostenersi che un candidato uninominale non facente parte sostanzialmente (o, se si vuole, storicamente) di alcun partito o movimento corrispondente ad un simbolo presentato alle elezioni possa ritenersi afferire ad uno qualsiasi di questi fra quelli a lui collegati<sup>225</sup>!

Più in generale si pone poi il tema del dare maggiore o minore rilievo a dati formali relativi all'appartenenza a liste e coalizioni elettorali, piuttosto che riferiti all'affiliazione a Gruppi e componenti<sup>226</sup> parlamentari (nei quali si potrebbe anche essere confluiti in un secondo momento provenendo da esperienze politiche diverse), o, ancora, connessi a (in diverso modo) testimoniabili militanze politiche. Inoltre, nel complesso, vi è anche la questione di come intersecare ciascuno di questi fattori con gli altri.

Solo per fare qualche esempio: cosa succederebbe nel caso in cui un senatore (che potrebbe anche per ipotesi essere un “transfugo”) rivendicasse l'affiliazione storica (o anche nuova) ad una forza politica e la dirigenza di questa la rinnegasse? E se la dirigenza di questa forza politica non vi fosse o non fosse comunque facilmente individuabile? L'appartenenza ad una formazione politica di un suo componente storico e di un suo più recente affiliato dovrebbe essere riconosciuta alla stessa stregua?

<sup>224</sup> Il problema invece non si porrebbe, sotto questo specifico profilo, solo nel caso di candidati in quota uninominale collegati a una singola lista il cui contrassegno recasse un unico simbolo di un'unica forza politica.

<sup>225</sup> Sembra esprimersi sul punto in senso contrario S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 646.

<sup>226</sup> Del Gruppo Misto.

### 8.3. La titolarità del simbolo

Ma ancora più interessante, e problematica, è la connessa questione cui si è prima accennato che investe la titolarità all'uso del simbolo.

Anche a questo riguardo nel caso di specie la questione poteva dirsi risolta senza particolari complicanze in relazione al fatto, da un lato, che Nencini era l'unico senatore in carica che rivendicava un'afferenza con il "Partito Socialista Italiano", dall'altro, che effettivamente la dirigenza (a partire dal suo Segretario) del "Partito Socialista Italiano" aveva avallato la scelta di Nencini di mettere a disposizione il simbolo per la costituzione di questo nuovo Gruppo al Senato<sup>227</sup>.

Ma astraendo si comprende come l'applicazione delle nuove regole potrebbe condurre a quesiti di davvero difficile soluzione.

Anche in questo caso si porrebbe peraltro il problema della rilevanza da dare a circostanze, per così dire, esterne piuttosto che interne all'Assemblea del Senato, che non sempre potrebbero risolversi neppure riconoscendo particolare rilievo alla posizione di chi può disporre giuridicamente del simbolo<sup>228</sup>.

Ad esempio, cosa accadrebbe se la dirigenza di una forza politica e senatori ad essa afferenti fossero in disaccordo rispetto alla messa a

<sup>227</sup> Cfr. *Ok del Psi alla formazione del gruppo al Senato. Nencini e Maraio, ma quale confluenza, operazione parlamentare, e PSI-Italia Viva. Cinti Luciani, operazione di grande opportunità per i socialisti*, consultabili in [www.partitosocialista.it](http://www.partitosocialista.it).

<sup>228</sup> Il tema della possibile incidenza sulla istituzione e sullo scioglimento di formazioni parlamentari di comportamenti assunti da soggetti esterni alle Camere è stato recentemente problematizzato anche da S. CURRERI, *Il gruppo politico etero-costituito ed etero-sciolto (le oscure vicende di "Cambiamo! 10 Volte Meglio")*, in *la Costituzione.info*, 11 gennaio 2020, muovendo dalle vicende che hanno condotto alla cessazione della componente "Cambiamo! – 10 Volte Meglio" del Gruppo Misto a Montecitorio; in proposito, è interessante notare che in questa sede l'Autore, il quale come detto esprime un giudizio favorevole rispetto alle nuove regole sui Gruppi introdotte al Senato, considerate compatibili con il principio del divieto di mandato imperativo (v. *supra* § 6, nota 139), sottolinea però che «il fare o il non fare parte di un gruppo parlamentare o anche, seppure in misura più ridotta, di una componente politica, risulta decisivo ai fini dell'esercizio del mandato di ogni singolo parlamentare», facendo discendere da questa osservazione quella ritenuta conseguente per cui il fatto che «tale dimensione possa dipendere dalla decisione di un soggetto non parlamentare[...] solleva inquietanti dubbi circa l'effettivo rispetto della libertà di mandato sancita dall'art. 67 Cost.». Sullo specifico aspetto dell'incidenza di determinazioni extraparlamentari sulla "vita" di componenti del Gruppo misto alla Camera, cfr. anche G. MAESTRI, *Componenti del gruppo misto fatte nascere e morire dall'esterno: come ci siamo arrivati?*, in *la Costituzione.info*, 12 gennaio 2020.

disposizione del simbolo per la formazione di un nuovo Gruppo? Oppure, cosa accadrebbe se un egual numero di senatori afferenti ad una medesima forza politica fosse in disaccordo sul punto?

#### *8.4. La denominazione del Gruppo*

Un ulteriore ordine di considerazioni critiche riguarda poi la denominazione che può o deve assumere un nuovo Gruppo.

Nel caso specifico si è pensato di risolvere la questione, dopo l'iniziale intenzione di chiamare il nuovo Gruppo al Senato solo "Italia-Viva" (come fatto con il suo specularo alla Camera e per un principio di corrispondenza alla sostanza di questo nuovo soggetto parlamentare), affiancando a questo nome la sigla "P.S.I" del "Partito Socialista Italiano".

Si tratta evidentemente di una soluzione posticcia<sup>229</sup>, che nulla cambia quanto alla valutazione della legittimità, in primo luogo sul piano sostanziale, dell'operazione che si è compiuta con la costituzione di questo Gruppo.

Anzi, se è vero che anche in virtù delle nuove regole sulla costituzione dei Gruppi non si può pensare di vietare in assoluto la possibilità a un Gruppo di variare, magari in modo minimo, la propria denominazione, è altrettanto vero che nel caso di specie pare potersi facilmente concludere che una sensata applicazione delle nuove regole introdotte al Senato avrebbe dovuto impedire di scegliere una denominazione che si allontanasse così tanto da quella del "Partito Socialista Italiano", la cui sigla rappresenta invece solo un'aggiunta per dare una parvenza di legittimità all'operazione compiuta. Dunque, da questo punto di vista può osservarsi come l'aver permesso l'assunzione di questa denominazione da parte del nuovo Gruppo formato al Senato stia a testimoniare la violazione anche dal punto di vista formale delle nuove regole sulla costituzione dei Gruppi.

Per di più può notarsi che, se si fosse imposto l'utilizzo della sola denominazione "Partito Socialista Italiano" per la nuova formazione parlamentare, ciò avrebbe costituito di per sé un più che discreto deterrente alla creazione di un nuovo Gruppo in violazione delle suddette regole.

---

<sup>229</sup> Come peraltro testimonia il nome dello specularo Gruppo costituito alla Camera, denominato solo "Italia Viva".

Si capisce quindi come quello della denominazione dei Gruppi, vecchi e – soprattutto – nuovi, costituisca un’ulteriore complessa questione, avente rilevanza affatto sostanziale, messa in campo dalla portata della nuova disciplina.

#### *8.5. La variazione del nome e della composizione del Gruppo*

Dalle osservazioni appena svolte emerge come dovrebbe ritenersi a maggior ragione illegittima la possibilità di sottrarre un domani la sigla “P.S.I” dal nome del nuovo Gruppo formato al Senato, il che conduce però all’ennesimo profilo problematico della disciplina in esame.

Cosa succederebbe se in futuro il senatore Nencini uscisse dal Gruppo “Italia-Viva-P.S.I”?

Certo potrebbe sostenersi che venuto meno l’unico legame, peraltro davvero formalistico, fra questa nuova formazione parlamentare e la forza politica presentatasi alle elezioni in virtù del quale il nuovo Gruppo ha potuto costituirsi questo dovrebbe sciogliersi.

D’altra parte ciò significherebbe identificare in qualche modo l’esistenza un Gruppo con un suo solo componente, nonché dare a quest’ultimo un grande potere in grado di tenere in scacco gli altri membri del Gruppo. La costituzione del nuovo Gruppo potrebbe perciò diversamente considerarsi un fatto concluso, dunque il – per quanto sin da principio fittizio – legame con una formazione politica presentatasi alle elezioni non più necessario.

In questo modo, però, si permetterebbe ai senatori che hanno aderito ad una nuova formazione politica (nel caso di specie “Italia Viva”) di poter approfittare della disponibilità di un senatore (nel caso di specie Riccardo Nencini) che poteva disporre di un simbolo presentato alle elezioni per potersene poi “disfare” (magari espellendolo) senza conseguenze alla prima occasione utile.

Davvero un bel rompicapo.

#### *8.6. La possibile creazione di un “mercato dei simboli”*

Il che peraltro conduce all’ultima considerazione critica relativa alle nuove regole sulla costituzione dei Gruppi che si vuole qui evidenziare.

Si tratta di quella che tiene conto della possibile creazione di un “mercato dei simboli”.

In assenza di soluzioni alternative, infatti, i diretti interessati<sup>230</sup>, potrebbero ben essere portati a contrattare l'“acquisto” o l'“utilizzo” di un simbolo cui connettere formalisticamente la creazione del loro nuovo Gruppo.

Il che porterebbe al concretizzarsi di una dinamica ben più grave di quella che già poteva verificarsi in passato e che è si è paventato potesse realizzarsi a maggior ragione proprio a seguito dell'approvazione della riforma in questione, ossia il possibile *scouting* di senatori per raggiungere il quantitativo richiesto per la formazione di un nuovo Gruppo<sup>231</sup>.

## 9. L'inefficacia della nuova disciplina e il suo necessario ripensamento

Non sembra necessario soffermarsi oltre sul riconoscimento della circostanza che il neocostituito Gruppo “Italia Viva-P.S.I.” non corrisponde nei fatti ad alcuna formazione politica presentatasi, in qualsiasi anche “celata” forma<sup>232</sup>, alla precedente tornata elettorale.

Può qui peraltro al limite aggiungersi a quanto già osservato che nella costituzione di questo nuovo Gruppo neppure si può leggere la volontà di creare un percorso politico comune fra il “Partito Socialista Italiano” e il nuovo movimento guidato da Matteo Renzi. Ammesso e non concesso che una simile circostanza avrebbe reso meno incompatibile l'operazione compiuta rispetto alle nuove regole sui Gruppi approvate al Senato, nonché persino prescindendo dalla circostanza che a tal fine avrebbe dovuto ritenersi necessario riconoscere comunque un “peso” – se non preponderante – quantomeno di un qualche rilievo della componente “Partito Socialista” nello svolgersi di un simile progetto comune (il che, si permetta di osservare, è lecito dubitare sia avvenuto – e avverrà – nel caso di specie)<sup>233</sup>, non vi è infatti dubbio che

<sup>230</sup> Qualora non si fossero a suo tempo “attrezzati” per tempo con la “lungimirante” presentazione di un proprio simbolo alla precedente tornata elettorale, v. *supra* § 7.

<sup>231</sup> Cfr. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 646, che parla del possibile «“prestito” compiacente di qualche senatore da parte di forze politiche alleate per raggiungere il numero minimo di dieci iscritti».

<sup>232</sup> Come fatto appunto dal “Partito Socialista Italiano”, v. *supra* § 8.1.

<sup>233</sup> V. *supra* § 8, nota 217.

vi sia mai stata una volontà in questo senso. Anzi, lo stesso “Partito Socialista Italiano”, con le parole del suo Segretario, Enzo Maraio, e proprio del senatore Nencini, ha rimarcato come non sia «mai stata all’ordine del giorno» la confluenza del loro partito nel nuovo movimento politico di Matteo Renzi, e che il “Partito Socialista Italiano” intende mantenere «la sua autonomia politica e la propria identità»<sup>234</sup>.

Per di più, come già si è detto, la neointrodotta disciplina sui Gruppi non sembra potersi dire esser stata rispettata nemmeno dal punto di vista formale, in particolare con riguardo al nome assunto da questa nuova formazione parlamentare.

Non paiono dunque esserci davvero dubbi quanto alla irregolarità della costituzione del Gruppo “Italia Viva-P.S.I.” a Palazzo Madama, portata a termine in piena violazione delle nuove regole che lo stesso Senato aveva appena deciso di darsi<sup>235</sup>.

Da questo punto di vista è peraltro davvero poco importante ricostruire punto per punto la sequenza cronologica che ha condotto alla costituzione di questo nuovo Gruppo per capire se è nato prima quest’ultimo o il movimento politico “Italia Viva”<sup>236</sup>, in una fase che peraltro si è formalmente conclusa solo il 19 ottobre, in occasione della “Leopolda”, con la presentazione del relativo simbolo<sup>237</sup>.

Certo potrebbe rilevarsi che la creazione del Gruppo “Italia Viva-P.S.I.” non è destinata a rimanere una manovra di palazzo e che anzi

---

<sup>234</sup> *Ok del Psi alla formazione del gruppo al Senato. Nencini e Maraio, ma quale confluenza, operazione parlamentare*, cit.

<sup>235</sup> A questo riguardo può peraltro notarsi l’imbarazzante silenzio a Palazzo Madama sul dipanarsi della vicenda. Dalle fonti ufficiali non emerge infatti che si sia tenuta alcuna discussione sul punto in seno non solo alla Giunta per il Regolamento, ma anche all’Ufficio di Presidenza, così come non si registra neppure il sollevamento di alcun dubbio sulla correttezza dell’operazione da parte della Presidenza del Senato.

<sup>236</sup> In proposito, non conta dunque troppo neppure soffermarsi sulla circostanza che la registrazione dei domini internet “*www.italaiviva.org*” e “*www.italaiviva.eu*” risalente al 9 agosto scorso avesse fatto pensare che la nascita del movimento “Italia Viva” costituisse una variazione politica in atto ben prima della sua esplicitazione sul piano istituzionale, o che il relativo account Twitter paresse risultare registrato sin dal novembre 2018, per cui, rispettivamente, v. OPEN, *I domini di Italia Viva registrati il 9 agosto, parla il titolare: «Volevo fare un mio movimento: con Renzi non c’entro niente»*, in *www.open.online*, 18 settembre 2019, e D. PUENTE, *L’account Twitter di Italia Viva creato nel 2018 e prima della scissione? Hanno riciclato quello dei Comitati*, in *www.open.online*, 20 ottobre 2019.

<sup>237</sup> Cfr. A. PARODI, *Leopolda 10, Renzi svela il simbolo di Italia Viva. È un po’ un gabbiano...*, in *www.open.online*, 19 ottobre 2019.

la corrispondente forza politica dispone certamente sin dalla sua nascita di un sensibile “appoggio” nel corpo elettorale, stante in particolare i consensi che il suo leader ha “trascinato” con sé<sup>238</sup>.

Ma anche questo non toglie che le nuove regole non sono state rispettate e che esse hanno comunque dimostrato un rendimento insufficiente, poiché queste miravano a cristallizzare il dato elettorale e a non consentire la nascita di formazioni parlamentari non passate – quantomeno formalmente – dal vaglio elettorale.

Quello che davvero rileva, dunque, è piuttosto notare come la variazione sostanziale del quadro politico di riferimento ha inesorabilmente trovato sbocco in una modifica della geografia parlamentare con l’istituzione di questo nuovo Gruppo.

Né d’altra parte poteva essere diversamente: come era facile prevedere, a dispetto della sua “drasticità”, la riforma approvata al Senato sin dalla sua prima applicazione non si è dimostrata in grado di irregimentare le «inarrestabili dinamiche» della politica<sup>239</sup>.

Ciò ha comportato che l’estrema “rigidità” normativa delle nuove previsioni ha da subito lasciato spazio ad un’altrettanto estrema “flessibilità” applicativa delle stesse.

Alla luce di quanto si è qui osservato (v. *supra* § 5 e § 6), questo è senz’altro un bene, anche perché sarebbe stato davvero pernicioso negare il diritto di istituire questa nuova aggregazione parlamentare<sup>240</sup>.

Resta tuttavia il fatto che la nuova disciplina approvata rimane in vigore, che essa presenta diversi sospetti di illegittimità costituzionale e che la sua appena inaugurata “elastica” prassi applicativa si manifesta da subito *contra legem* (o, meglio, *contra reglamentum*). Inoltre, quest’ultima potrebbe presto dover fare i conti con le problematiche pratiche di cui si è detto, nonché dare adito a ingiustificate disparità di trattamento rispetto al riconoscimento o meno della sussistenza di

<sup>238</sup> Come testimoniato dai primi sondaggi sulle intenzioni di voto successivi alla creazione di questa formazione politica, che attribuivano al movimento politico di Matteo Renzi oltre il 5% dei consensi (i dati delle diverse agenzie di rilevazione sono consultabili in [www.termometropolitico.it](http://www.termometropolitico.it)).

<sup>239</sup> V. *supra* § 5, nota 125.

<sup>240</sup> Soprattutto perché, al di là dei giudizi di merito sulla “bontà” o meno di tale operazione politica, essa di certo rientra fra quella fenomenologia, così efficacemente evocata da L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 87 (v. *supra* § 6, nota 146), che, nel solco della *ratio* dell’articolo 67 della Costituzione, trova piena e legittima cittadinanza all’interno del nostro modello costituzionale di democrazia rappresentativa.

veri o presunti collegamenti con un qualche simbolo racchiuso in un qualche contrassegno elettorale cui dovrebbe discendere il diritto a costituire un Gruppo da parte di nuove aggregazioni di senatori. Per di più, la presenza di una rigida normativa come quella vigente a Palazzo Madama accompagnata da una sua prassi applicativa disinvolta, invece che condurre ad un più stringente nesso tra volontà degli elettori e geografia parlamentare come quello decantato dal riformatore regolamentare, rischia di “mascherare” al corpo elettorale la reale portata di certe dinamiche politiche.

Anche se purtroppo è difficile nutrire speranze in tal senso, l’augurio non è dunque certo quello di vedere presto approvata alla Camera una riforma della disciplina dei Gruppi come quella del Senato<sup>241</sup>, quanto piuttosto di vedere innanzitutto corretta quest’ultima nei suoi numerosi ed evidenti limiti, persino al raggiungimento di quegli (pare proprio illegittimi) scopi che il riformatore si era prefissato con la sua introduzione.

---

<sup>241</sup> Rispetto alla posizione contraria, v. *supra* § 1, nota 8.







# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*