

LA RIFORMA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO SUI GRUPPI
PARLAMENTARI: INNOVAZIONE FORMALE O RIVOLUZIONE
SOSTANZIALE?*

ERIKA LA FAUCI**

SOMMARIO: 1. La natura giuridica dei gruppi parlamentari ed il loro ruolo fondamentale all'interno del Parlamento. – 2. La riforma del regolamento del Senato del 2017 inerente alla formazione dei gruppi parlamentari. – 3. Una prima applicazione della riforma: il caso di Italia Viva. – 4. Conclusioni.

1. La natura giuridica dei gruppi parlamentari ed il loro ruolo fondamentale all'interno del Parlamento

I gruppi parlamentari, protagonisti della dialettica parlamentare, assumono una fondamentale posizione all'interno del Parlamento: sia in relazione allo svolgimento delle attività delle Camere come organi collegiali, sia in relazione all'esercizio della funzione parlamentare da parte di ciascun deputato e senatore. Di conseguenza, la configurazione ed il ruolo da questi svolto rappresenta propriamente “il punto cruciale su cui si misura il grado d'intersecazione fra Governo e Parlamento”¹.

Pertanto, alla luce di tali peculiarità, si può constatare che i gruppi parlamentari sono connotati da una doppia natura: politica ed istituzionale. La prima è rinvenibile nel ruolo fondamentale attribuito loro, dal momento che essi fungono da cerniera fra i partiti ed il Parlamento, ossia fra lo Stato-comunità e lo Stato-istituzione². La seconda, invece, è identificabile nelle importanti funzioni svolte all'interno del Parlamento, le quali risultano essere teleologicamente orientate alla formazione della volontà decisionale della Camera e del Senato³.

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Laureata in Giurisprudenza presso l'Università di Messina.

¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 91.

² G.F. CIAURRO, *I gruppi parlamentari*, in *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, 243.

³ G. NEGRI- G.F. CIAURRO, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Vol. XV, Roma, 1989, 5.

Il filo rosso che lega tale doppio volto dei gruppi parlamentari, pertanto, è rappresentato dal trasferimento, in via istituzionale, della volontà dei partiti all'interno dei processi formativi della volontà statale⁴ e, proprio alla luce di tale reciproco legame, tali organi sono stati frequentemente considerati come una “proiezione” dei partiti all'interno del Parlamento⁵.

A riprova di ciò, grazie alla connessione, e quasi immedesimazione, che i gruppi parlamentari hanno con i partiti politici, si può constatare che essi, lungi dall'essere una monade avulsa dalla forma di Stato, concorrono compiutamente alla sua determinazione⁶. Infatti, quanto più uno Stato è pluralista e riconosce una molteplicità di partiti politici, affidando loro il compito di concorrere alla determinazione della politica nazionale, tanto più i suoi organi rappresentativi, ossia la Camera ed il Senato, sono contraddistinti dalla medesima pluralità, che si manifesta, a sua volta, nella varietà di gruppi parlamentari che vi sono al suo interno.

La stretta connessione fra pluralismo e gruppi è stata evidenziata, nondimeno, da parte della Corte costituzionale. Invero, il Giudice delle leggi, dopo avere riconosciuto la corrispondenza fra i gruppi consiliari ed i partiti, ha statuito che i primi “contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea [...] realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica”⁷. Va da sé, pertanto, che proprio i concetti di democrazia e di pluralismo siano il filo rosso che lega i partiti ad i gruppi parlamentari, consentendo di definire il loro rapporto come “fondamentale per la democrazia parlamentare, cioè per un modello di regime che preveda uno Stato che sia al tempo stesso uno Stato a larga partecipazione popolare, uno Stato di partiti ed uno Stato caratterizzato dalla forma parlamentare, cioè dall'esistenza di una rappresentanza, monocamerale o bicamerale, che si ponga contemporaneamente quale sede riassuntiva e centrale del processo politico, di mediazione legislativa e di visibile riferimento per le alternative di governo”⁸.

Alla luce di tale rapporto, un gruppo parlamentare si configura, dunque, come l'unione di membri di una Camera del Parlamento, appartenenti allo stesso partito, che si costituiscono in unità politica con un'organizzazione stabile e una disciplina costante di gruppo⁹. Di conseguenza, se tale è la loro conformazione, si può constatare che il riconoscimento costituzionale dei gruppi, sebbene implicito¹⁰, sia espressivo di un sistema in grado di garantire la proporzionalità in tutti i momenti di trasmissione del potere¹¹. D'altra parte, fino a quando vi era un sistema elettorale proporzionale, al

⁴ G. NEGRI- G.F. CIAURRO, *op.cit.*, 1.

⁵ *Ex plurimis*, A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, 219 e da S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. n.2/1999, 263.

⁶ Ciò è stato evidenziato da parte di A. CIANCIO, in *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, 16.

⁷ Punto 2.1. del considerato in diritto della sentenza n.187 del 1990.

⁸ G. NEGRI- G.F. CIAURRO, *op.cit.*, 2.

⁹ G. U. RESCIGNO, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XIX, Milano, 1970, 779.

¹⁰ Art. 72 terzo comma Cost. e Art. 82 secondo comma Cost.

¹¹ G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, Vol. II, Milano, 1981, 271.

necessario rispetto della proporzione tra i gruppi all'interno delle commissioni legislative e di inchiesta, corrispondeva la medesima proporzione fra i gruppi di cui ciascuna camera era composta ed i partiti politici presenti all'interno del Paese¹². Con l'avvento di sistemi elettorali con forti componenti maggioritarie, al contrario, si registra una sovra-rappresentazione parlamentare di forze politiche che accedono ad un numero di seggi ben superiore rispetto a quelli vinti, grazie alle formule maggioritarie di volta in volta previste dalle leggi elettorali approvate negli ultimi anni. Ad ogni modo, tali fenomeni distorsivi, se pur incidenti sulla rappresentanza parlamentare, non sono tali da far venir meno la correlazione fra i gruppi ed i partiti politici che, lungi dall'essersi assottigliata, si presenta, ancora oggi, come fisiologica e necessaria. D'altronde, che fra i sistemi elettorali e la rappresentanza parlamentare ci sia sempre stata un'inscindibile connessione, è dimostrato dalla storia stessa dei gruppi parlamentari.

Geneticamente, infatti, i gruppi trovano la propria origine nella riforma del regolamento della Camera del 1920, di un anno successiva alla legge elettorale che introdusse il sistema proporzionale, consentendo l'ingresso dei partiti di massa (il Partito Socialista ed il Partito Popolare)¹³. A causa di tale importante innovazione, di conseguenza, "apparve naturale che, una volta riconosciuta la realtà dei partiti in sede elettorale, si riconoscesse in sede parlamentare la realtà dell'articolazione dei deputati in gruppi politici, che in gran parte erano espressione di quei partiti"¹⁴. Prima di allora, infatti, nella seconda metà dell'Ottocento, esistevano dei gruppi parlamentari politici ma essi, lungi dall'essere riconosciuti giuridicamente, si configuravano come delle libere associazioni fra i deputati che rispondevano più a "coalizioni d'interessi o a fazioni personali che non a vere e proprie differenziazioni ideologiche"¹⁵. In aggiunta a ciò, l'esistenza del "sistema degli uffici" per l'approvazione delle leggi, che non poteva rispettare la proporzionalità dei gruppi parlamentari, dal momento che essi non esistevano prima del 1920¹⁶, evidenzia maggiormente il modo in cui si svolgeva la dialettica parlamentare in quel periodo¹⁷. D'altronde, non è un caso che il ritorno al suddetto sistema avvenne nel 1926, anno in cui vennero sciolti i partiti politici e venne affermato lo Stato a partito unico¹⁸.

Tuttavia, la complessità che contraddistingue la posizione da essi assunta nella compagine giuridico-istituzionale dello Stato, si manifesta anche nella natura giuridica che ad essi può essere ascritta.

¹² G. SILVESTRI, *Ibidem*.

¹³ G. NEGRI- G.F. CIAURRO, *op.cit.*, 3.

¹⁴ G. NEGRI-G.F. CIAURRO, *Ibidem*.

¹⁵ G. NEGRI-G.F. CIAURRO, *Ibidem*.

¹⁶ Ciò è evidenziato da L. GIANNITI- N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, 31.

¹⁷ Al Senato, invece, la cui composizione non era elettiva, il sistema degli uffici permase anche dopo la riforma del regolamento della Camera del 1920.

¹⁸ G. NEGRI- G.F. CIAURRO, *Ibidem*.

Invero, il dibattito dottrinale¹⁹ inerente a tale questione, assai risalente, si è sviluppato attorno a due principali teorie.

La prima riconosce ai gruppi parlamentari natura privatistica²⁰, evidenziandone il carattere associativo, indipendentemente da loro riconoscimento all'interno dei regolamenti parlamentari, ed assimilandoli, sotto l'aspetto relativo all'esercizio della libertà di associazione, ai partiti. La seconda, invece, attribuisce ad essi natura pubblicistica²¹, derivante dalla loro peculiare posizione all'interno del Parlamento e determinata dalla loro precipua regolamentazione all'interno dei regolamenti parlamentari.

Tuttavia, tale oscillazione di orientamenti sul carattere proprio dei gruppi non contraddistingue soltanto il dibattito dottrinale. Invero, con riferimento ai gruppi consiliari, si sono espressi anche la Corte costituzionale ed i massimi organi di giustizia amministrativa e contabile.

Il Consiglio di Stato, infatti, se inizialmente aveva statuito che tali gruppi fossero delle proiezioni dei partiti politici e che la loro organizzazione interna fosse estranea all'apparato amministrativo del consiglio regionale (sentenza n. 932/1992), successivamente sembra avere aderito alla teoria della natura pubblicistica di questi ultimi. A tal proposito, ne costituisce una prova l'affermazione del massimo organo di giustizia amministrativa secondo cui un gruppo consiliare "non è un'appendice del partito politico di cui è esponenziale ma ha una specifica configurazione istituzionale come articolazione del consiglio regionale, i cui componenti esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato dai partiti e dagli elettori" (sentenza n. 8145/2010).

Sulla stessa posizione sembra allinearsi anche la Corte costituzionale. Il Giudice delle leggi, infatti, ha configurato i gruppi come organi del consiglio e come proiezione dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n.187 del 1990 e n.1130 del 1988)²². Da ciò deriva che, a causa della stretta connessione fra essi ed il consiglio, la lamentata lesione delle loro prerogative "si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali" (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997). D'altronde, come è stato evidenziato dalla Corte dei conti²³, la connotazione pubblica e vincolata dei contributi erogati a favore dei gruppi consiliari, fa sì che si crei un "danno erariale" nel caso in cui la loro attività di spesa non sia coerente con le finalità proprie dei suddetti contributi. In aggiunta a ciò, il massimo organo di giustizia contabile ha altresì rilevato che, sebbene i gruppi mutuino dai partiti politici una natura in parte privatistica, quando essi partecipano all'attività dei Consigli regionali, svolgono

¹⁹ *Ex plurimis* si vedano i contributi di A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1967; G.U. RESCIGNO, *op.cit.*; G.F. CIAURRO, *op.cit.*; G. NEGRI- G. F. CIAURRO, *op.cit.*; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975; G. SILVESTRI, *op.cit.*; A. CIANCIO, *op.cit.*

²⁰ Secondo A. TESAURO, *op.cit.*, 206, essi possono essere considerati delle associazioni politiche investite di una pubblica funzione di rilevanza costituzionale e secondo G.U. RESCIGNO, *op.cit.*, 796, essi sono delle associazioni non riconosciute.

²¹ Ciò è sostenuto da parte di G. SILVESTRI, *op.cit.*; G.F. CIAURRO, *op.cit.*; L. GIANNITI- N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018.

²² Tale posizione è stata confermata nelle sentenze n. 39 e n. 130 del 2014 e n. 107 del 2015.

²³ Sentenza n. 51/2014 C. Conti, sez. Friuli Venezia Giulia.

una funzione pubblicistica²⁴. Ciononostante, in una successiva sentenza²⁵, a riprova dell'ambivalenza del carattere dei gruppi parlamentari, la stessa Corte dei conti ha statuito come essi abbiano natura giuridica mista (in parte di soggetti privati assimilabili ai partiti politici, di cui sono una proiezione, ed in parte di soggetti pubblici nell'esercizio delle funzioni istituzionali all'interno del consiglio regionale).

Una considerazione a parte, invece, merita la possibilità per un gruppo parlamentare di sollevare un conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato. In occasione del procedimento seguito per l'approvazione della legge di bilancio per il 2019, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi rispetto alla possibilità per i singoli parlamentari, per i gruppi e per le minoranze, di sollevare un conflitto di attribuzione per una lesione delle proprie prerogative²⁶. Con riferimento ad una minoranza qualificata (rappresentata da un decimo dei componenti del Senato), il Giudice delle leggi ha affermato che non fosse rinvenibile una menomazione dei suoi poteri²⁷, dal momento che la quota di attribuzioni che la Costituzione le attribuisce era inconferente con gli ambiti oggetto del conflitto²⁸. Quanto ai gruppi parlamentari, invece, la loro mancata legittimazione a sollevare un conflitto di attribuzione risiede in un motivo procedurale. Nel caso di specie, infatti, il gruppo parlamentare del Partito Democratico, autore del ricorso, non aveva indicato "le modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale"²⁹.

Invero, tale decisione è stata ampiamente criticata³⁰, in quanto si sostiene che, non ritenere sufficiente una sottoscrizione del ricorso da parte della maggioranza dei parlamentari del gruppo e richiedere una delibera, si configuri come un "onere sproporzionato"³¹. Allo stesso tempo, però, oltre a tali criticità, è stato anche evidenziato che, in successive pronunce della Corte costituzionale, è possibile che essa riconosca la legittimazione a sollevare un conflitto di attribuzione anche ai gruppi parlamentari, anche perché "sarebbe paradossale, almeno dal punto di vista di chi è attento alle dinamiche che in Parlamento si verificano, che ciò che è consentito a un singolo parlamentare non fosse consentito ad un gruppo"³².

²⁴ Sentenza n. 163/2014 C. Conti, sez. Lombardia.

²⁵ Sentenza n. 10/2017/EL.

²⁶ Si tratta dell'ordinanza n. 17 del 2019. A commento di tale pronuncia si vedano *ex plurimis* S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte Costituzionale)*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, fasc. n.4/2019.

²⁷ Essi consistono nella possibilità di presentare una mozione di sfiducia (Art. 94 quinto comma Cost.) e di rimettere all'Assemblea l'approvazione di un disegno di legge deferito alla commissione deliberante (Art. 72 terzo comma Cost.).

²⁸ Punto 3. del considerato in diritto.

²⁹ Punto 3. del considerato in diritto.

³⁰ *Ex plurimis* si veda S. CURRERI, *L'occasione persa*, cit., 4-5; A. MORRONE, *op.cit.*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019, 2-4; A. RUGGERI, *op.cit.*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2019, 603 e ss.

³¹ A. MORRONE, *op.cit.*, 4.

³² N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, in *federalismi.it*, fasc. n.4/2019, 9. In senso contrario si veda R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge*

In realtà, la Consulta, successivamente alla decisione *de qua*, ha avuto modo di pronunciarsi nuovamente su tale questione nella recentissima ordinanza n.60/2020. Il caso di specie riguardava, ancora una volta, il procedimento di approvazione della legge di bilancio (questa volta per l'anno finanziario 2020), nel corso del quale, a detta dei ricorrenti, si sarebbe verificata una lesione delle prerogative proprie di singoli deputati e dei loro rispettivi gruppi di appartenenza. Invero, sebbene anche in tale pronuncia il Giudice delle leggi non abbia riconosciuto la legittimazione dei gruppi³³, il motivo su cui si fonda tale decisione non risiede in una loro inidoneità ad essere poteri dello Stato *tout court*³⁴, ma deriva unicamente dal contenuto dei ricorsi presentati. Stando alle parole della Corte, infatti, i ricorrenti, con riferimento ai gruppi, hanno sostenuto che si fosse verificata “la lesione delle stesse prerogative indicate in riferimento ai singoli deputati, senza una specifica e articolata argomentazione, basata sulla Costituzione, sul perché tali prerogative dovrebbero essere riconosciute nella stessa identica declinazione ai gruppi”. Sulla scorta di tale affermazione, pertanto, non sembra potersi dire che la Consulta abbia negato *in toto* la qualità di poteri dello Stato con riferimento ai gruppi, ma, al contrario, si può ritenere che essa abbia implicitamente riconosciuto la loro legittimazione a sollevare un conflitto di attribuzione, purché esso riguardi una lesione delle prerogative proprie di questi ultimi e purché tali prerogative non siano assimilabili a quelle di altri poteri dello Stato.

Sulla scorta delle sue esposte considerazioni, dunque, a parere di chi scrive, sembra preferibile riconoscere la natura di potere dello Stato anche ai gruppi parlamentari soprattutto se, com'è avvenuto per opera dell'ordinanza n.17/2019, tale legittimazione è stata riconosciuta ai singoli parlamentari. Se, infatti, come affermato dalla Corte costituzionale nella pronuncia appena richiamata, i poteri dello Stato sono “tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 87 e n. 88 del 2012) o sia affidata una funzione costituzionalmente rilevante e garantita (ordinanza n. 17 del 1978)”³⁵, si ritiene che tali peculiarità siano proprie tanto dei parlamentari quanto dei gruppi.

Alla luce di tali considerazioni si può ritenere, pertanto, che la configurazione dei gruppi parlamentari come organi del Parlamento sia la teorizzazione che esprime più propriamente la loro natura giuridica. Non è un caso, infatti, che un parlamentare, entro due o tre giorni dalla prima seduta (a seconda che egli appartenga rispettivamente alla Camera o al Senato), abbia il dovere di dichiarare a quale gruppo parlamentare intende

di bilancio 2019-2021 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato, in *federalismi.it*, fasc. n.4/2019, 10 e ss., il quale sostiene che i gruppi parlamentari non possano essere configurati come poteri dello Stato.

³³ La Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto anche con riferimento ai singoli parlamentari, dal momento che non ha ritenuto che vi fosse quella “violazione manifesta” delle loro prerogative ritenuta, invece, essenziale, a partire dall'ordinanza n. 17/2019, per accogliere il ricorso.

³⁴ Di parere contrario è R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte Cost., ord. 26 marzo 2020, n.60)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.2/2020, secondo il quale la Corte costituzionale afferma “in modo esplicito la mancanza di una qualche base costituzionale che legittimi i gruppi a rappresentare nel giudizio costituzionale i parlamentari ad essi iscritti, per far valere lesioni di loro eventuali specifiche attribuzioni”.

³⁵ Punto 3.2. del considerato in diritto.

appartenere (Art.14 terzo comma del Regolamento della Camera e Art.14 terzo comma del Regolamento del Senato). Non vi è, pertanto, la mera facoltà per un deputato o un senatore di appartenere ad un gruppo, bensì sussiste un vero e proprio obbligo di farvi parte in capo a ciascun parlamentare³⁶ (ad eccezione dei senatori a vita e di quelli nominati da parte del Presidente della Repubblica che possono decidere di non aderire ad alcun gruppo³⁷). Di tale obbligatorietà, ne è ulteriore prova, l'automatica adesione al gruppo misto da parte dei componenti delle Camere nel caso in cui essi non rendano tale dichiarazione.

Tenendo conto, dunque, della indefettibilità dei gruppi all'interno del sistema parlamentare e della loro natura fortemente pubblicistica, sarebbe alquanto singolare configurare tali organi come associazioni non riconosciute. Essi, infatti, sono disciplinati dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari (e non esclusivamente da atti giuridici privati), hanno un obbligo di rendicontazione e, soprattutto, tramite la "Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Parlamentari", determinano il programma dei lavori, ossia l'oggetto delle principali attività svolte all'interno del Parlamento.

Tuttavia, quella dei gruppi parlamentari è, ad ogni modo, una natura giuridica peculiare, dal momento che, a parte il contenuto necessario dei loro statuti previsto dai regolamenti parlamentari, residua una componente privatistica rappresentata dalla libertà di ogni gruppo di prevedere delle specifiche disposizioni al proprio interno, in aggiunta a quelle necessarie previste dai regolamenti parlamentari³⁸.

2. La riforma del regolamento del Senato del 2017 inerente alla formazione dei gruppi parlamentari

Il 20 dicembre del 2017 il Senato ha approvato una "riforma organica del regolamento del Senato"³⁹ che ne ha modificato 59 articoli (circa un terzo).

La riforma consta di quattro articoli, ciascuno dei quali corrisponde ad un gruppo di articoli del regolamento⁴⁰. Essi riguardano quattro gruppi tematici inerenti ai gruppi parlamentari, alle commissioni permanenti, alla semplificazione ed alla razionalizzazione dei lavori e, infine, alle disposizioni di coordinamento. La procedura seguita per l'adozione della riforma è la medesima di quella adottata nel 1988, là dove non è stato previsto che la Giunta per il regolamento valutasse le proposte d'iniziativa

³⁶ Ciò è evidenziato da G. SILVESTRI, *op.cit.*, 287.

³⁷ Tale disposizione è stata prevista dalla riforma del regolamento del Senato approvata il 20 dicembre del 2017.

³⁸ Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nell'ordinanza n. 3335 del 19 febbraio 2004, hanno distinto una componente parlamentare dei gruppi, configurandoli come gli "strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento" ed una componente politica, che riguarda il rapporto di un gruppo con un partito politico, che consentirebbe di assimilare il primo al secondo e, conseguentemente, di configurarlo come un soggetto privato.

³⁹ Questo è il titolo della proposta di riforma proveniente dalla Giunta per il Regolamento e comunicata alla Presidenza il 14 novembre del 2017.

Si tratta del Doc. II, n. 38 /XVII, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.15 del 19 gennaio 2018.

⁴⁰ Ciò è evidenziato da parte di A. CARBONI- M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n.1/2018, 11.

dei singoli senatori, bensì è stato attribuito alla Giunta stessa il compito di redigere una proposta di modifica del regolamento⁴¹. Inoltre, al fine di adottare una riforma che fosse il più possibile condivisa da parte dei partiti politici durante la XVII legislatura, è stato nominato dalla Giunta per il regolamento un Comitato ristretto composto dagli esponenti di quattro differenti forze politiche⁴², cui è stato attribuito il compito di scriverla.

Invero, la modifica del regolamento del Senato si è inserita in un quadro politico estremamente frammentato ed in una legislatura che, per la maggior parte della sua durata, è stata contraddistinta dalla discussione inerente alla riforma costituzionale Renzi-Boschi⁴³. Presumibilmente, dal momento che la riforma costituzionale era incentrata sul superamento del bicameralismo perfetto, incidendo notevolmente sulla configurazione del Senato, si è avvertita la necessità di innovare il suo funzionamento⁴⁴ al fine di renderlo “più efficiente e adeguato alle esigenze del parlamentarismo contemporaneo”⁴⁵.

Fra le più importanti modifiche che sono state apportate al regolamento del Senato, oltre alla disposizione che ha fatto venir meno la disomogeneità fra le due Camere rispetto al calcolo degli astenuti⁴⁶, vi è un’importante innovazione inerente alla formazione dei gruppi parlamentari.

Essa, al fine di evitare il fenomeno del c.d. “transfughismo parlamentare”⁴⁷, ossia il cambiamento da parte dei parlamentari dei gruppi di appartenenza, prevede che un gruppo possa costituirsi non soltanto in presenza di una consistenza numerica (10

⁴¹ Tale peculiarità è messa in rilievo da A. CARBONI- M. MAGALOTTI, *op. cit.*, 10.

⁴² Esso era composto dai senatori Bernini (FI), Buccarella (M5S), Calderoli (Lega) e Zanda (PD).

⁴³ Per una ricostruzione storica dei tentativi di riforma precedenti al 2017 si vedano i contributi di A. CARBONI- M. MAGALOTTI, *op.cit.* e P. DE LUCA, *Il nuovo Regolamento del Senato: come si è arrivati a questo punto?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.3/2018.

⁴⁴ Come rilevato da S. CURRERI, *Le nuove regole al Senato: un argine al trasformismo*, in www.lacostituzione.info, 18 dicembre 2017, 1 e da G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3/2017.

⁴⁵ Senato della Repubblica, *Disegni di legge e relazioni- documenti*, XVII legislatura, Doc. II, n.38/XVII, 2.

⁴⁶ Fino al 2017, infatti, al Senato gli astenuti erano calcolati non soltanto al fine della determinazione del numero legale (come avviene, tuttora, alla Camera e, dopo il 2017, al Senato) ma anche per concorrere alla determinazione del quorum necessario per approvare una deliberazione.

Sostanzialmente, il voto di un astenuto aveva la stessa incidenza di un voto contrario, con la conseguenza che, al fine di adottare una deliberazione, era necessario che i voti favorevoli fossero superiori sia a quelli degli astenuti sia a quelli dei contrari. Tale aspetto della riforma è stato evidenziato, *ex plurimis*, da A. CARBONI- M. MEGALOTTI, *op.cit.*, 51-52; G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione; spunti e prospettive tra non più e non ancora*, in *federalismi.it*, n.3/2019, 96; A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti della “riforma organica” del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. n.1/2018, 41-42; T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, n.10/2018, 7-9.

⁴⁷ Esso è stato un fenomeno molto frequente a partire dall’entrata in vigore delle leggi 4 agosto 1993 n. 276 e 277 (che hanno sancito il passaggio dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario).

Ad esempio, durante la XVII legislatura, hanno cambiato gruppo (almeno una volta) 207 deputati e 140 senatori.

Tale dato è evidenziato da N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi ma solo al Senato/ 1*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2018, 178.

senatori come numero minimo di componenti) ma, anche, in presenza di una componente politica. Ciascun gruppo parlamentare, infatti, ai sensi dell'Art.14 quarto comma R.S., “deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori”⁴⁸. In forza di tale disposizione, dunque, un gruppo parlamentare, per potere essere formato, necessita di avere un'identità politica cristallizzata al momento delle elezioni e trasposta al momento della costituzione dei gruppi parlamentari, senza poterla, apparentemente, modificare. In aggiunta a ciò, è previsto altresì che nel caso in cui “più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo gruppo” (Art.14 quarto comma R.S.). Pertanto, stando alla lettera di tale disposizione, sembrerebbe che un solo gruppo parlamentare possa rappresentare delle forze politiche presentatesi con il medesimo contrassegno.

Tuttavia, lo stesso Art.14 quarto comma R.S, dopo avere affermato tale principio, ammette altresì la costituzione di gruppi autonomi (rispetto al gruppo unico di cui sopra) purché essi corrispondano a dei partiti politici o a dei movimenti che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. Tale previsione risulta essere per alcuni aspetti contraddittoria. Se, infatti, il principio su cui si fonda la costituzione dei gruppi parlamentari è che essi rappresentino unicamente, cioè, nel senso letterale del termine, con un unico gruppo, dei partiti o dei movimenti che hanno presentato lo stesso contrassegno alle elezioni, non si comprende il motivo per cui sia ammessa la costituzione di gruppi autonomi, che dei primi risultano essere un'eccezione. In altre parole, vi è un paradigma secondo cui l'insieme delle forze politiche aventi il medesimo contrassegno necessita di essere concentrato in un solo gruppo, ma, al contempo, si ammette una deroga a tale principio, consentendo delle spinte centrifughe rispetto al gruppo parlamentare originario.

Inoltre, anche l'espressione “uniti o collegati” sembra essere contraddistinta da un'ambiguità. Secondo una prima interpretazione, la costituzione di un gruppo parlamentare sarebbe consentita alle singole liste che si sono presentate alle elezioni, “indipendentemente dal fatto che sotto il medesimo simbolo si siano unite più forze politiche”⁴⁹. Secondo un'altra interpretazione, invece, un gruppo parlamentare potrebbe essere costituito anche nel caso in cui “due o più forze politiche abbiano presentato delle liste con il medesimo simbolo ma mantenendo ciascuna la propria individualità”⁵⁰.

⁴⁸ Una simile disposizione è presente nell'ordinamento spagnolo: i regolamenti parlamentari del Congresso dei Deputati e del Senato prevedono, infatti, che ciascun gruppo parlamentare debba corrispondere ad un partito presentatosi alle elezioni (Art. 23, secondo comma, R.C.D. e Art. 27, terzo comma, R.S.). Per un raffronto fra la regolamentazione italiana e quella spagnola, con specifico riguardo a tali profili, si veda A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, 78 ss.

⁴⁹ M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, n.3/2017, 8.

⁵⁰ M. PODETTA, *op.cit.*, 9.

Ad ogni modo, sembra che sia preferibile ritenere che con l'espressione "uniti" ci si riferisca a delle singole liste e che con l'espressione "collegati" ci si riferisca a delle liste collegate in una coalizione⁵¹.

Tuttavia, le innovazioni regolamentari su esposte, inerenti alla formazione dei gruppi, non possono essere considerate isolatamente ma, al contrario, necessitano di essere lette in combinato disposto con l'Art.15 terzo comma R.S. che riguarda specificamente la possibilità di costituire dei gruppi parlamentari nel corso della legislatura e che prevede che essi possano essere costituiti soltanto se derivanti dall'unione di gruppi già costituiti⁵².

L'intento della riforma, dunque, si mostra compiutamente nella disposizione da ultimo riportata, sostanzialmente volta ad evitare che si formino dei gruppi politici all'interno del Parlamento e che, soltanto in un momento successivo, essi assumano la forma di partiti politici al di fuori delle Camere. In altri termini, si tende a far sì che il processo di formazione di un gruppo parlamentare tragga la propria origine dal momento elettorale, con la presentazione dei partiti alle elezioni, e che prosegua in Parlamento, con la nascita dei gruppi ad essi corrispondenti. Ad ogni modo, una deroga all'Art.15 terzo comma R.S. è rappresentata dai gruppi autonomi (derivanti da una scissione) e dai c.d. "gruppi autorizzati", ossia dai gruppi con meno di dieci senatori, cui è riconosciuta la possibilità di costituirsi durante una legislatura. Specificamente, nel secondo caso, è previsto che i gruppi con meno di dieci componenti ma con almeno cinque di essi, possano costituirsi durante una legislatura soltanto se essi operino in rappresentanza delle minoranze linguistiche (Art.14 quinto comma R.S.).

Invero, in tale disposizione, è possibile rinvenire una differenza rispetto alla formazione dei "gruppi autorizzati" alla Camera, dal momento che, l'Art.14 secondo comma R.C., prevede che l'Ufficio di Presidenza possa autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di 20 componenti (numero minimo, alla Camera, per la sua costituzione) se esso rappresenta un "partito organizzato nel Paese" che abbia ottenuto uno specifico risultato elettorale⁵³. Essa non è, tuttavia, l'unica disomogeneità che intercorre fra il regolamento della Camera e del Senato derivante dalla riforma. Un elemento fondamentale, infatti, è rappresentato dalla possibilità, riconosciuta alla Camera, di costituire dei gruppi parlamentari nel corso di una legislatura senza la

⁵¹ G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo "Psi-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, in www.jacostituzione.info, 19 settembre 2019, 2.

⁵² Prima della riforma del 2017, l'Art.14 quinto comma R.S. prevedeva che il Consiglio di Presidenza potesse autorizzare la costituzione dei gruppi parlamentari con meno di dieci iscritti a condizione che essi rappresentassero "un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni, e purché ai Gruppi stessi aderiscano almeno cinque Senatori, anche se eletti con diversi contrassegni".

⁵³ Specificamente, l'Art.14 secondo comma R.C. prevede che sia necessario che esso "abbia presentato con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi".

In realtà, tale disposizione si riferisce al sistema elettorale proporzionale che era vigente al momento della sua stesura. Di volta in volta, in seguito alla modifica delle leggi elettorali, essa è stata interpretata in relazione ai nuovi sistemi elettorali vigenti.

necessaria corrispondenza di questi ultimi a dei partiti politici o a dei movimenti presentatisi alle elezioni (come, invece, richiesto dal nuovo regolamento del Senato).

Tale differenza non risulta essere poco rilevante, dal momento che essa incide direttamente sulla fisiologia dei gruppi e sulla loro identità: un'identità cristallizzata al momento delle elezioni, al Senato, ed un'identità mutevole, legata alle dinamiche parlamentari, alla Camera. A tale considerazione si potrebbe obiettare che a ciascuna Camera è riconosciuta un'autonomia normativa ai sensi dell'Art. 64 primo comma Cost. che consente loro di adottare un proprio regolamento, il cui contenuto può differire sotto alcuni aspetti. Tuttavia, se questo è vero, è altresì vero che un'eccessiva disomogeneità fra le due Camere riguardo alla formazione dei gruppi parlamentari potrebbe incidere sullo svolgimento stesso delle loro funzioni. Si pensi, ad esempio, al numero differente di gruppi parlamentari fra Camera e Senato che, se elevato, potrebbe portare ad un pericoloso disallineamento fra queste, incidendo sulla formazione di una maggioranza (presumibilmente non del tutto omogenea). Proprio in ragione di tali rischi, come è stato evidenziato⁵⁴, si ritiene che sia necessario che le modifiche apportate dal regolamento del Senato in relazione alla formazione dei gruppi vengano previste, parimenti, alla Camera.

Nondimeno, a tali disposizioni se ne aggiunge un'ulteriore, parimenti volta ad evitare il fenomeno del c.d. "transfughismo parlamentare" e recante la previsione della decadenza dalla carica di Vice Presidente e di Segretario (Art.13 comma 1-bis R.S.) e dalla carica di Presidente e membro dell'Ufficio di Presidenza delle commissioni parlamentari permanenti (Art.27 comma 3-bis R.S.) nel caso in cui un parlamentare faccia parte di un gruppo differente da quello originario. In realtà, tale disposizione non è esente da eccezioni.

In primo luogo, infatti, essa non può essere applicata nel caso in cui sia avvenuta l'espulsione di un componente o nel caso in cui vi sia stata la scissione o la fusione di un gruppo con altri gruppi parlamentari. In secondo luogo, le sanzioni non trovano applicazione neanche con riferimento al Presidente di Assemblea ed ai Questori. Quanto al primo caso, tale eccezione, secondo una parte della dottrina⁵⁵, troverebbe il suo fondamento nel ruolo di garanzia e di mediazione svolto dal Presidente all'interno dell'Assemblea. Ad avvalorare la ragionevolezza di tale disposizione, secondo tale orientamento, sarebbe la funzione di supplenza del Presidente della Repubblica attribuita al Presidente del Senato ai sensi dell'Art. 86 Cost. in caso di impedimento del primo. Essa, infatti, ha il fine di garantire l'effettività dell'esercizio dei poteri presidenziali⁵⁶ e di salvaguardare la stabilità e la continuità nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica⁵⁷. Tuttavia, a parere di chi scrive, tale teorizzazione non sembra realmente dimostrare la ragionevolezza dell'eccezione introdotta dalla riforma.

⁵⁴ Si veda N. LUPO, *op.cit.*, 179-180 e ID., *La riforma del (solo)regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.1/2018, 2; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc.n.3/2017, 648 e T.F. GIUPPONI, *op.cit.*, 12.

⁵⁵ Tale teoria è stata espressa da A. CARBONI- M. MAGALOTTI, *op.cit.*, 16-17.

⁵⁶ Ciò è evidenziato da A. CARBONI- M. MAGALOTTI, *Ibidem*, i quali, a loro volta, rimandano a A. BOZZI, *Sulla supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. n.11/1959, 27.

⁵⁷ A. CARBONI- M. MAGALOTTI, *Ibidem*.

Se è vero, infatti, che al Presidente del Senato è attribuita la funzione di supplenza del Presidente della Repubblica, è altresì vero che, se ci fossero i presupposti per l'esercizio di tali poteri, si potrebbe ricorrere ad una *prorogatio* dei poteri del Presidente del Senato in carica, al fine di evitare che ciò comprometta la funzione di garanzia costituzionale sottesa all'Art. 86 Cost. D'altronde, se la decadenza riguarda altre importanti cariche come quella di Vice Presidente, Segretario e di Presidente e membro dell'Ufficio di Presidenza delle commissioni parlamentari permanenti, non si comprende il motivo per il quale tale disposizione non debba trovare applicazione per la più alta carica di Presidente del Senato. Le stesse considerazioni potrebbero valere per ciò che riguarda la mancata applicazione della decadenza ai Questori⁵⁸. Tale disposizione, secondo la stessa dottrina appena richiamata con riferimento al Presidente del Senato⁵⁹, sarebbe motivata dalla necessità di fare sì che vi sia una continuità nell'amministrazione all'interno del Senato, in cui i Questori svolgono delle rilevanti funzioni. Tuttavia, anche in questo caso, potrebbe essere prevista una *prorogatio* dei loro poteri al fine di evitare che il mancato esercizio delle loro funzioni abbia un'incidenza negativa sull'amministrazione.

A concludere il quadro delle innovazioni apportate dalla riforma, si aggiunge il riconoscimento ai senatori a vita ed a coloro che sono stati nominati senatori da parte del Presidente della Repubblica della possibilità di non aderire ad alcun gruppo (in relazione alla peculiare posizione che essi assumono all'interno del Parlamento).

Numerose, dunque, sono state le innovazioni apportate dalla riforma del regolamento del Senato del 2017 e peculiari sono i loro effetti sul modo di intendere i gruppi parlamentari ed il loro rapporto con i partiti politici. Tuttavia, se la *ratio* ispiratrice della riforma è contraddistinta dal porsi come argine al fenomeno del c.d. "transfughismo parlamentare", è necessario riscontrare se, nella prassi, tale fine possa dirsi raggiunto o se, al contrario, la novella regolamento non sia comunque in grado di impedire il verificarsi di fenomeni distorsivi all'interno delle dinamiche parlamentari.

3. Una prima applicazione della riforma: il caso di Italia Viva

Una prima ed importante applicazione della riforma del regolamento del Senato è avvenuta il 18 settembre 2019, giorno in cui è stato costituito il gruppo Italia Viva-PSI⁶⁰.

Invero, tale vicenda risulta emblematica del modo in cui le forze politiche possano, proprio in forza del regolamento, eludere lo scopo sotteso alla riforma. Specificamente, la costituzione del gruppo Italia Viva-PSI è avvenuta grazie ad un accordo fra alcuni senatori, poi confluiti nell'area di *Italia Viva*, ed il *Partito Socialista*

⁵⁸ In senso critico si veda M. POGETTA, *op.cit.*, 12-13.

⁵⁹ A. CARBONI- M. MAGALOTTI, *Ibidem*.

⁶⁰ In riferimento alla costituzione del gruppo parlamentare Italia Viva-PSI si veda G. MAESTRI, *op.cit.* e M. POGETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2020, 197 ss.

*Italiano*⁶¹ (PSI), presentatosi alle elezioni con la lista *Insieme*, di cui facevano parte, oltre al suddetto partito, la *Federazione dei Verdi* ed *Italia Civica*.

In realtà, risulta singolare il modo in cui tale gruppo si sia costituito. Come si è cercato di esporre precedentemente, il nuovo Art.14 R.S. prevede, al quarto comma, che ogni gruppo parlamentare debba rappresentare un partito politico o un movimento presentatosi alle elezioni. Tuttavia, nel caso di specie, alle elezioni del 2018 non esisteva il partito di Italia Viva.

Come fare, dunque, per potere costituire ugualmente un gruppo parlamentare che lo rappresenti?

La soluzione cui si è ricorso risiede, propriamente, nello stesso Art.14 quarto comma R.S. Se, infatti, è necessaria una corrispondenza fra un gruppo ed un partito politico o un movimento presentatosi alle elezioni, ricorrendo ad un partito, nel caso di specie il PSI, ed avvalendosi del suo contrassegno per la costituzione di un gruppo, è possibile formarne comunque uno, avente una nuova identità politica, non cristallizzatasi al momento delle elezioni e senza con ciò violare la suddetta disposizione (questo è propriamente quanto è avvenuto nel caso di Italia Viva). Tale partito, in quanto fondato dopo le elezioni, non poteva formare autonomamente un proprio gruppo e per tale motivo, per superare i limiti imposti dalla riforma, si è avvalso del contrassegno del Partito Socialista Italiano, aggirando, di fatto, il nuovo regolamento del Senato⁶² e formando, in tal modo, un autonomo gruppo⁶³. Formalmente, si potrebbe affermare che quest'ultimo sia rappresentativo di un partito politico presentatosi alle elezioni. Tuttavia, risulta alquanto singolare che di un gruppo parlamentare di 17 componenti soltanto uno, l'esponente del PSI, risulti avere aderito ad un partito esistente al momento delle elezioni, dal momento che, i restanti componenti, afferiscono, di fatto, ad un partito formatosi in un momento successivo⁶⁴. Non solo; appare, se del caso, ancora più singolare la scelta del nome del gruppo: non PSI o *Insieme* (quest'ultimo, come evidenziato⁶⁵, sarebbe stato un nome più neutro che non avrebbe esposto direttamente il partito) ma Italia Viva-PSI⁶⁶. Il nome stesso è emblematico del fine sotteso alla sua costituzione: formare un gruppo parlamentare, nonostante esso, per la maggior parte, non corrisponda ad un'identità politica preesistente alla sua costituzione.

⁶¹ Specificamente l'accordo è avvenuto fra Riccardo Nencini, unico eletto del PSI, e Matteo Renzi. Il primo inizialmente apparteneva al gruppo misto aderendo, nel corso del tempo, a differenti componenti politiche all'interno di esso. Dal 27 marzo 2018 al 3 giugno 2018 ha fatto parte della componente politica PSI-MAIE-USEI (che dal 6 aprile 2018 ha assunto il nome di PSI-MAIE). Il 4 giugno 2018 è stata costituita la componente PSI, cui egli ha aderito, fino al 17 settembre 2019. Le modifiche inerenti alla composizione dei gruppi parlamentari durante la XVIII legislatura sono riportate nel sito <http://www.senato.it/Leg18/4839>.

⁶² Sulla sostanziale violazione delle nuove regole del Senato nella formazione del gruppo Italia Viva-PSI si veda M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi*, cit., 198.

⁶³ Ciò non è avvenuto per la formazione del gruppo di Italia Viva alla Camera. Il suo regolamento, infatti, non prevede per la costituzione di un gruppo parlamentare la sua necessaria rispondenza ad un partito o ad un movimento politico presentatosi alle elezioni.

⁶⁴ Ciò è posto in rilievo da G. MAESTRI, *op.cit.*, 3.

⁶⁵ Si veda G. MAESTRI, *Ibidem*.

⁶⁶ Sulla ambiguità del nome del gruppo Italia Viva-PSI si veda M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi*, cit., 205.

D'altronde, una simile eventualità, a pochi giorni dall'entrata in vigore della riforma, era stata delineata da parte di un'attenta dottrina⁶⁷ che, commentando le modifiche del regolamento del Senato, aveva affermato che “i senatori eletti di un partito o movimento presentatosi in coalizione con il suo simbolo, magari rimasto al di sotto dello sbarramento del 3%, potrebbero comunque costituirsi in gruppo parlamentare autonomo, anche in corso di legislatura, se del caso grazie al “prestito” compiacente di qualche senatore da parte di forze politiche alleate per raggiungere il numero minimo di dieci iscritti”. L'autore, tuttavia, si riferiva al caso di senatori appartenenti ad un partito esistente al momento delle elezioni e non ad un partito formatosi successivamente (come nel caso di Italia Viva)⁶⁸.

Alla luce della vicenda appena richiamata, dunque, si può constatare che l'aver introdotto per via regolamentare una più stringente disciplina per la formazione dei gruppi, non ha per nulla impedito che le forze politiche trovassero il modo di aggirarla e che riuscissero, in tal modo, a costituire un proprio gruppo (sebbene non pienamente contraddistinto da quella identificazione politico-elettorale richiesta dalla riforma). Certo, probabilmente con il nuovo regolamento del Senato la formazione di gruppi in via parlamentare, ossia di gruppi nati all'interno del Parlamento e non rappresentativi di alcun partito esistente al momento delle elezioni, risulterà meno frequente (dal momento che solo l'esistenza di un simbolo ne giustificherebbe la costituzione). Ciononostante, non di minore importanza sembra essere l'influenza che la riforma può avere sull'esercizio del libero mandato parlamentare da parte di ciascun senatore, costretto ad operare in un panorama politico sostanzialmente cristallizzato per un'intera legislatura⁶⁹. D'altronde, che vi sia una forte connessione fra lo svolgimento della funzione parlamentare e le disposizioni contenute all'interno dei regolamenti di ciascuna Camera è indubbio⁷⁰.

Tuttavia, come è stato affermato durante la discussione avvenuta al Senato sulla riforma, è bene ricordare che “non possiamo legiferare la fisiologia, ancorandoci alla patologia che la prassi degli ultimi tempi ci ha rappresentato” e che “possiamo legiferare per contenere la patologia, ma non possiamo nel modo più assoluto comprimere i valori e gli ideali che ciascun senatore intende rappresentare”⁷¹.

⁶⁷ S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura*, cit., 646.

⁶⁸ Tale peculiarità è evidenziata da G. MAESTRI, *Ibidem*.

⁶⁹ Sul rischio che tale cristallizzazione dei gruppi parlamentari determini una violazione del libero esercizio del mandato parlamentare si veda M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi*, cit., 174 ss.

⁷⁰ In questo senso si veda E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2017. Si pensi, ad esempio, alla novella regolamentare del 1988 che ha previsto il passaggio dal voto segreto al voto palese per la maggior parte delle votazioni (ad eccezione di quelle inerenti alle persone ed alle elezioni). Invero, tale disposizione, oltre ad essere volta a creare un'omogeneità fra l'orientamento dei gruppi e dei singoli parlamentari, aveva il chiaro intento di porre un freno al fenomeno dell'ostruzionismo (notevolmente frequente in quegli anni). Sulla connessione fra il voto segreto ed il libero mandato parlamentare si vedano A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1985, 42 ss. e N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 259 ss.

⁷¹ Queste le parole di Nitto Francesco Palma (FI-Pdl XVII) durante la discussione avvenuta al Senato il 19 dicembre 2017 sulla “riforma organica del Regolamento del Senato”. Il resoconto stenografico della discussione è riportato nel sito <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01063085.pdf>.

4. Conclusioni

Sulla scorta delle considerazioni appena svolte, è necessario guardare alla riforma del regolamento del Senato, per l'aspetto che riguarda la formazione dei gruppi parlamentari, come al rapporto che vi è fra la forma e la sostanza, fra le disposizioni e la loro concreta attuazione.

Invero, come accennato nel paragrafo precedente, le innovazioni apportate presentano alcuni elementi che, a parere di chi scrive, poco si conciliano con il principio del divieto di mandato imperativo previsto all'interno dell'Art.67 Cost⁷². Nel caso in cui, infatti, un parlamentare non condividesse l'orientamento del proprio gruppo di appartenenza, stando alla riforma, avrebbe due soluzioni: aderire ad un differente gruppo o confluire in quello misto. La prima ipotesi tutela il dissenso di ciascun senatore rispetto al gruppo originario, consentendogli, qualora egli ritenga che vi sia una vicinanza ideologica con un altro gruppo, di esercitare le proprie funzioni al suo interno. La seconda invece, sebbene tuteli il libero esercizio del mandato, rappresenta una via residuale. Soltanto, infatti, nel caso in cui un senatore non condividesse l'ideologia di alcun gruppo parlamentare potrebbe decidere di confluire all'interno del gruppo misto.

Non è un caso, infatti, che le componenti politiche all'interno del gruppo misto siano state istituite, alla Camera, durante la XIII legislatura (1996-2001), ossia quando era da poco stato introdotto un sistema elettorale prevalentemente maggioritario⁷³ e quando vi era una prassi, formatasi alla Camera, volta ad evitare la costituzione dei c.d. "gruppi autorizzati"⁷⁴. Tale prassi fece sì che un numero considerevole di parlamentari, in dissenso con il proprio gruppo, confluisse nel gruppo misto e che al suo interno, per risolvere il problema della sua ingovernabilità determinata dall'elevato numero dei componenti, fossero istituite delle componenti politiche.

Invero, guardando il presente con le lenti del passato, come è stato posto in rilievo⁷⁵, il fenomeno di un'eccessiva congestione del gruppo misto potrebbe verificarsi nuovamente al Senato, proprio a causa delle nuove disposizioni introdotte dalla riforma⁷⁶. Se, infatti, per potere formare un gruppo parlamentare è necessario che esso rappresenti un partito politico o un movimento presentatosi alle elezioni, tutti coloro i quali non condividono l'orientamento del proprio gruppo (perché, ad esempio, rispetto ad alcune questioni, si è espresso in modo differente rispetto alle ideologie proprie di tali senatori in dissenso) non potrebbero liberamente formare un gruppo autonomo che risponda, questo sì, alle proprie idee ma, necessariamente, dovrebbero adeguarsi a quelle proprie di un altro gruppo. Certo, a ciò si potrebbe obiettare che ciascun senatore potrebbe liberamente decidere, in ogni caso, di aderire o meno ad un gruppo. Se questo

⁷² In questo senso anche M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi*, cit., 174 ss.

⁷³ Esso è stato previsto dalle leggi 4 agosto 1993 n. 276 e n. 277 (rispettivamente per l'elezione del Senato e della Camera).

⁷⁴ Come rilevato da S. CURRERI, *Ibidem*; G. PICCIRILLI, *op.cit.*; G. LAURI, *op.cit.*, 92.

⁷⁵ In tal senso si veda S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura*, cit., 646-647 e G. PICCIRILLI, *op.cit.*

⁷⁶ Si pensi, ad esempio, all'adesione al gruppo misto da parte di alcuni componenti del Movimento Cinque Stelle dall'inizio della XVIII legislatura (11 deputati e 7 senatori).

è vero, è altrettanto vero, però, che ogni parlamentare ha diritto a che il proprio mandato sia esercitato in modo coerente con le proprie ideologie e che ciò avvenga all'interno di un gruppo che il più possibile le rispecchi.

Pertanto, concentrare gli orientamenti politici in “macro” gruppi parlamentari può apparire, per certi aspetti, un'eccessiva compressione del libero mandato e non essere il modo migliore per contrastare il fenomeno del transfughismo parlamentare. Non è congestionando il gruppo misto o consentendo la formazione di maggioranze trasversali e poco omogenee politicamente che può essere risolta una patologia che, lungi dal potere essere riferita unicamente al sistema parlamentare, ha un'origine ben più radicata e profonda che risiede nel sistema dei partiti politici e nella loro trasformazione avvenuta negli ultimi anni.

Se, infatti, inizialmente vi erano dei partiti fortemente ideologici e strutturati che fungevano da “ponte”⁷⁷ tra popolo, Camere e Governo, successivamente alla loro profonda trasformazione avvenuta negli anni novanta e all'introduzione di un sistema elettorale principalmente maggioritario⁷⁸, la loro fisionomia è considerevolmente cambiata. Da attenti collettori delle esigenze sociali⁷⁹, i partiti si sono trasformati, il più delle volte, in meri catalizzatori di consenso, sempre più protesi verso la figura di un *leader*⁸⁰ e sempre meno coesi in ideologie e programmi da realizzare. Con la conseguenza che, mentre quando vi era una loro forte ideologizzazione⁸¹, il passaggio da un partito ad un altro comportava un radicale cambiamento, denso di significati non soltanto politici ma anche, e soprattutto sociali, nella realtà attuale lo stesso fenomeno non desta lo stesso stupore ed è avvertito come l'ennesimo mutamento fra le fila dei partiti (ormai all'ordine del giorno). Indubbiamente, a concorrere a tale degenerazione, si aggiungono i sempre più frequenti fenomeni di cooptazione fra i *leaders* del momento e chi, decisamente non animato da forti ideologie, è disposto a cambiare partito senza distinzioni di sorta.

Se tale è, pertanto, la fisionomia assunta dai partiti politici, emerge un elemento fondamentale: una riforma regolamentare, se pur portatrice di innovazioni volte a creare

⁷⁷ L'espressione è di V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, 1967, 97 ed è a sua volta riportata da parte di E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e Art.67 della Costituzione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2 agosto 2019, 190 a proposito della caratterizzazione ideologica dei partiti e del ruolo di intermediazione da questi svolto.

⁷⁸ Introdotta, come appena ricordato, dalle leggi 4 agosto 1993 n. 276 e 277.

⁷⁹ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 238 evidenza, infatti, come inizialmente i partiti politici fossero delle “organizzazioni capaci di operare sintesi di interessi collettivi”.

⁸⁰ In questo senso si veda M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

⁸¹ Sulla progressiva deideologizzazione dei partiti politici e sull'attualità del divieto di mandato imperativo, *ex plurimis*, si vedano G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti: Annuario 2008*, Napoli, 2009; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004; A. CITRIGNO- G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 settembre 2018; E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo*, cit., e ID., *Partiti politici*, cit.; A. MORELLI, *Rappresentanza politica*, cit. Si vedano, inoltre, i fondamentali contributi sul tema di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit.; L. CIAURRO, *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1287 ss e C. BOLOGNA, *Commento all'art. 67*, in S. BARTOLE- R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 617 ss.

una maggiore omogeneità all'interno del Parlamento, non può avere un effetto palinogenetico e, cioè, non può riuscire, isolatamente, ad immettere nuova linfa in un sistema politico debole e sempre più frammentato⁸². Certo, se a tale riforma, si accompagnasse una più stringente disciplina giuridica dei partiti, ad esempio imponendo loro un vincolo di democraticità interna⁸³ e reintroducendo il loro finanziamento pubblico, se pur con moderazione ed adeguati controlli, forse si potrebbe realmente compiere un'opera di eliminazione delle degenerazioni del sistema politico (perlomeno di quelle che possono essere corrette in via giuridica) e dare ad esso una nuova linfa.

Peraltro, pur ammettendo che la novella regolamentare possa porre un argine al transfughismo, sebbene con i limiti appena esposti, se si guarda al caso di Italia Viva, si ha la dimostrazione di come la stessa riforma non abbia comunque impedito il verificarsi di fenomeni degenerativi, portando a fare coesistere due differenti forze politiche al solo fine di aggirare le nuove disposizioni e dimostrando che la forma e la sostanza possano non essere corrispondenti. La forma, cioè il regolamento del Senato, prevede che possa essere formato un gruppo parlamentare se esso rappresenta un partito politico o un movimento presentatosi alle elezioni. La sostanza, tuttavia, evidenzia come, di fatto, si sia formato un gruppo parlamentare (Italia Viva-PSI) principalmente rappresentativo di un partito formatosi dopo le elezioni.

Non solo: se in questo caso si può rinvenire una vicinanza ideologica fra i componenti dello stesso, sebbene distinta in due aree, questo potrebbe non avvenire in altri casi. Si pensi, ad esempio, all'eventualità in cui dei parlamentari, pur di formare un autonomo gruppo, si avvalgano del contrassegno di forze politiche differenti, se non opposte. Non sembra, questo, un aspetto di poco rilievo, se si considera che il fine della riforma è propriamente quello di creare una maggiore omogeneità politica all'interno del Senato.

Se a ciò si aggiunge, come precedentemente evidenziato, che le disposizioni inerenti alla formazione dei gruppi parlamentari sono vigenti soltanto per una delle due Camere, si rinviene come l'esistenza di una disomogeneità fra la Camera ed il Senato possa influenzare significativamente la formazione di una maggioranza più o meno omogenea e l'esercizio stesso della funzione legislativa.

⁸² In questo senso, si vedano le considerazioni di M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi*, cit., 156 ss.

⁸³ Si pensi al primo comma dell'Art.21 della *Grundgesetz* tedesca che, come è noto, prevede che l'ordinamento interno dei partiti debba essere "conforme ai principi fondamentali della democrazia". Sulla necessità che la riforma del regolamento del Senato si coordini con una maggiore disciplina dei partiti si veda ancora M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi*, cit., 161. E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e Art.67 della Costituzione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2 agosto 2019, 196, ritiene, inoltre, che la loro democraticità interna sia "indispensabile all'assolvimento di una reale intermediazione tra sfera sociale e sfera istituzionale". Sulla fondamentale connessione fra libero mandato parlamentare e democraticità interna dei partiti si veda A. MORELLI, *Rappresentanza politica*, cit., 93 ss. il quale a sua volta riporta, *ex plurimis*, i contributi di S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009; A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2010 e A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2015.

In conclusione, alla luce di tali considerazioni ed a parere di chi scrive, si ritiene che la riforma inerente alla formazione dei gruppi parlamentari al Senato presenti alcuni aspetti poco efficaci.

Essa, pur muovendo dal fine condivisibile di evitare un'eccessiva frammentazione politica, rischia di imbrigliare nelle maglie dei regolamenti un fenomeno per lo più espressivo di un costume politico che, sebbene regolamentato, può in ogni caso continuare a verificarsi e, se del caso, presentare delle ulteriori degenerazioni derivanti da una distorta applicazione delle nuove disposizioni (volta ad aggirarne, di fatto, il contenuto).

Con ciò non si vuole, di certo, dire che qualsiasi fenomeno politico o sociale non possa essere regolamentato: se così fosse verrebbe meno la funzione stessa del diritto. Ciò che si contesta, dunque, non è l'atto del riformare in sé, necessario affinché l'ordinamento giuridico risponda maggiormente alle esigenze proprie della società, ma il contenuto della riforma adottata per il regolamento del Senato che, lungi dall'essere un argine al fenomeno del trasformismo politico può essere, al contrario, inefficace, consentendo che, con forme differenti, questo si manifesti ugualmente e che la sostanza rimanga immutata.